



Documento de Trabajo

Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19

Los ciudadanos ante la administración: reflexiones críticas y recomendaciones

Coordinador volumen: ALFONSO NOVALES

Miembros: JAIME PÉREZ RENOVALES, CRISTÓBAL RODRÍGUEZ, PILAR PLATERO SANZ, ALFONSO NOVALES, GINÉS DE RUS, JAVIER FERRI, JOSÉ E. BOSCA, ESTEBAN SASTRE, ANGEL DE LA FUENTE, JORGE ONRUBIA, MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ, FRANCISCO ALCALÁ, AURELIA MODREGO, CLARA EUGENIA NÚÑEZ, DIEGO RODRÍGUEZ, ANNA BALLETBÓ y J.L. BONET.

Documento de Trabajo 2024/05

julio de 2024

fedea

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

**Los ciudadanos ante la administración:
reflexiones críticas y recomendaciones**

Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA)

Junio 2024

Presentación

Introducción

Regulación y transparencia

1. "La mejora de la regulación: la elaboración de las disposiciones de carácter general y la medición de su efectividad", Jaime Pérez Renovales
2. "El Consejo de Estado y la mejora de la calidad de las normas", Cristóbal Rodríguez
3. "La transparencia, clave para legitimar la administración pública", Alfonso Novales

Acceso a la Administración pública y su servicio a los ciudadanos

4. "Más y mejores opositores, y mejor formados", Cristóbal Rodríguez
5. "La Administración Pública ¿un aliado de las empresas?", Pilar Platero Sanz
6. "Recuperar las Asociaciones Público-Privadas en España", Ginés de Rus
7. "Las Administraciones Públicas y la Productividad en España: ¿estímulo o freno?", Javier Ferri y José E. Boscá

El diseño de políticas públicas

8. "Gobernanza y toma de decisiones en la Administración pública", Esteban Sastre
9. "Planes y políticas públicas: diseño, evaluación e interacción con los ciudadanos", Alfonso Novales

Evaluación de políticas públicas

10. "¿Dónde estamos en la evaluación de políticas públicas?", Angel de la Fuente y Alfonso Novales
11. "Análisis Coste-Beneficio: ¿De qué hablamos cuando hablamos de evaluar?", Ginés de Rus
12. "El control interno en la generación de información de calidad para la evaluación pública", Jorge Onrubia

Análisis de algunas políticas públicas

13. "Deficiencias en las políticas activas de empleo", Miguel Ángel García Díaz
14. "Análisis Coste-Beneficio e impacto distributivo y territorial de la inversión pública", Francisco Alcalá
15. "La política científica española sigue en el atolladero", Aurelia Modrego y Clara Eugenia Núñez

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)

16. "El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: apreciaciones a mitad de su camino", Alfonso Novales y Cristóbal Rodríguez
17. "Las ayudas del PRTR a la transición energética: carencias informativas y de evaluación de impactos", Diego Rodríguez
18. "Políticas públicas y fondos europeos: recursos hídricos y turismo", Anna Balletbó, J.L. Bonet

Presentación

Recientemente, FEDEA pidió a un grupo de sus colaboradores habituales que pusieran brevemente por escrito sus reflexiones sobre algún aspecto de la actividad de la Administración con la que han tenido contacto profesional o personal en tiempos recientes, acompañándolas con propuestas constructivas de mejora. De este modo, quisimos dar continuidad a un amplio conjunto de trabajos que hemos venido realizando a lo largo de los últimos años en relación con diversos aspectos de la gestión de las administraciones públicas.

Los temas, escogidos libremente por los participantes, se han clasificado en varios grupos inevitablemente heterogéneos dada la muy diversa temática de las contribuciones: Regulación y transparencia, Acceso a la Administración pública y su servicio a los ciudadanos, Diseño y evaluación de políticas, Análisis de algunas políticas públicas y diseño e implementación del Plan de recuperación, transformación y resiliencia.

Desde la heterogeneidad de los temas tratados, emerge repetidamente en estas páginas la preocupación ante algunos aspectos insatisfactorios del funcionamiento y desempeño de las administraciones públicas y de su producción legislativa, incluyendo una extendida falta de transparencia y de accesibilidad, así como la casi total ausencia de mecanismos efectivos e independientes de evaluación de las políticas públicas. Que estas quejas sean compartidas por distintos analistas y surjan desde el tratamiento de temas muy diferentes, debería otorgar una relevancia especial a las mismas. Tales preocupaciones aparecen no sólo en las reflexiones teóricas de carácter general contenidas en algunas ponencias, sino también en el análisis de políticas públicas y leyes muy concretas, incluyendo las políticas activas de empleo, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, las leyes de ciencia y evaluación de políticas públicas y diversas actuaciones en materia de transición energética y turismo.

Nuestra pretensión con esta publicación es recoger, sin ningún ánimo de exhaustividad, una serie de reflexiones de investigadores y analistas sobre diversos aspectos de la gestión pública que esperamos puedan ser útiles para mejorar el desempeño de nuestras administraciones.

Alfonso Novales, coordinador del volumen,
y Angel de la Fuente, director de Fedea

Introducción

Difícilmente puede alcanzar un país una senda de progreso sostenido si no cuenta con una administración eficaz al servicio de los ciudadanos. Una buena Administración pública, que sirva al interés general con eficacia, eficiencia, equidad y transparencia, es una pieza imprescindible para el buen funcionamiento de una sociedad moderna, incluyendo su desempeño económico y su bienestar social.

Un progreso duradero requiere también confianza entre los distintos agentes sociales y, en particular, entre los sectores público y privado, y entre la administración y los ciudadanos a los que sirve. Dicha confianza se ha de basar en la transparencia de las actuaciones públicas, la eficiencia de la administración pública, siempre actualizada respecto de las tecnologías y métodos de servicio más novedosos, y su estricto cumplimiento de las normas.

FEDEA viene mostrando regularmente su convencimiento acerca de la relevancia de estas cuestiones, lo que se ha plasmado tradicionalmente en sus análisis e investigaciones sobre diferentes ámbitos de la gestión pública, analizando y proponiendo reformas: del sistema de pensiones, modernización de la administración, de la función pública, financiación territorial, distribución territorial de la renta, entre otros.

Dando continuidad a estos trabajos, recogemos en esta ocasión las reflexiones de un amplio grupo de colaboradores de FEDEA sobre algunas de las cuestiones que pueden ser causa de ineficiencia en diferentes aspectos de la gestión pública, aportando propuestas para su resolución. Hemos organizado los temas escogidos por los diferentes autores en varias secciones: la calidad de la regulación y su transparencia; el acceso a la administración y su servicio a los ciudadanos; el diseño y evaluación de las políticas públicas; análisis de las políticas públicas de empleo, de ciencia, de inversión, así como un análisis el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en la mitad de su período de desarrollo.

Desde la heterogeneidad de los temas tratados, emerge repetidamente en estas páginas la preocupación ante algunos aspectos insatisfactorios del funcionamiento y desempeño de las administraciones públicas, así como de las causas que pueden explicarlos:

- La baja calidad normativa, el exceso de normas, y su frecuente modificación (capítulos 1, 2, 4 y 9)
- La ausencia de un sistema establecido de evaluación sistemática de las políticas públicas, a pesar de la normativa existente en tal sentido (Ley de Institucionalización de la Evaluación, de 2022) (cap. 10, 11 y 12)
- La reducida transparencia de las agencias públicas, especialmente los ministerios, hacia los ciudadanos, como refleja una ley de Transparencia cuyo reglamento no fue aprobado, a la espera de una reforma de la ley, que tampoco se ha llevado a cabo, ni está prevista (cap. 3, 8, 9, 1 y 2)
- El reducido nivel de colaboración público-privada, frecuentemente desincentivada por una ineficiente distribución de riesgos, y por la falta de confianza mutua (cap. 5 y 6)

Estos elementos afloran reiteradamente en las distintas ponencias que configuran este informe. Son, por tanto, preocupaciones compartidas por distintos analistas, que afectan a aspectos muy diferentes de la gestión pública, lo cual debería otorgarles una relevancia especial. Tales inquietudes aparecen no sólo en las reflexiones teóricas de carácter general que se hacen en algunas ponencias, sino también en el análisis de políticas públicas y leyes muy concretas, incluyendo las políticas activas de empleo, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, las leyes de ciencia y de evaluación de políticas públicas y diversas actuaciones en materia de transición energética y turismo.

Los aspectos tratados en el presente documento tienen mayoritariamente una naturaleza institucional, pero condicionan por completo los resultados de las actuaciones de carácter económico.

Deben considerarse, por tanto, un elemento explicativo de la reducida productividad de nuestra economía, que viene separándose sistemáticamente desde finales del siglo pasado de la evolución seguida en Europa. La administración puede jugar un papel activo en la dinámica de la productividad por distintas vías. De un modo directo, a través del gasto en bienes de consumo y servicios públicos, pues genera valor añadido en la economía; también por medio de la inversión pública, pues el nuevo capital incorpora nuevas tecnologías, y las nuevas infraestructuras, como carreteras, vías ferroviarias, puertos o colegios, mejoran la capacidad de los factores privados y del propio gasto público de contribuir a la generación de renta. Por último, la administración pública puede influir en la productividad de un modo indirecto, mediante normas y regulaciones que favorezcan o dificulten el nacimiento y la implantación de nuevas ideas al sistema productivo (capítulo 7).

El aumento de la presión fiscal en España durante este siglo ha venido a través de los tipos efectivos de las figuras tributarias que más distorsionan la asignación de recursos. Por otra parte, el aumento del gasto público al que ha servido el aumento de la presión fiscal incorpora una parte cada vez mayor de subsidios y subvenciones, mientras que el gasto público en inversión e I+D tiene un peso cada vez menor y se aleja de la media europea. La pendiente reforma fiscal, para la que se cuenta con dos propuestas encargadas por nuestros gobiernos a expertos se hace cada vez más precisa (cap.7).

Presentamos asimismo una descripción del modo en que las deficiencias en distintos aspectos de la gestión y administración pública impide un mejor progreso en términos de productividad:

1. Baja calidad normativa (cap. 1, 2, 4 y 9)

La reducida calidad normativa comienza con un descuido por la propia redacción de las leyes, muy evidente en algunas normas de reciente aprobación. Además, el abuso de los procedimientos de urgencia, en muchos casos sin necesidad, simplifica el proceso de aprobación normativo a costa de prescindir de informes que, aun no siendo vinculantes, no sería gratuito ignorar.

No existe una cultura de recoger las propuestas de los sectores potencialmente afectados por una normativa que se pretende introducir, y los procesos de consulta e información pública no son muy eficientes, sujetos a periodos que, frecuentemente, son excesivamente breves para recabar las opiniones y análisis que debieran precisarse. Las Memorias de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) debieran describir las alternativas regulatorias, los informes consultados,

las experiencias internacionales similares, y el mecanismo de evaluación previsto, junto con el presupuesto necesario para ello; hasta hoy, no están cumpliendo con estos objetivos.

La excesiva generación de normas, en algunos casos innecesarias, y su frecuente modificación es otro aspecto que contribuye a generar inseguridad jurídica; las modificaciones aparecen en anexos a otras normas con las que no guardan relación, y no se derogan normas que ya están obsoletas, por lo que, incluso a los profesionales, les resulta prácticamente imposible conocer la normativa vigente en un momento determinado sobre un aspecto concreto. Las agencias de la administración responsables de la producción y la calidad normativa (Junta de Planificación y Evaluación Normativa, Oficina de Coordinación y Calidad Normativa) deberían realizar una tarea mucho más eficaz.

Un elemento escasamente considerado, pero de la mayor importancia para la calidad de la regulación, es la captación de talento por parte de la administración. La disminución del número de candidatos que se presentan a las oposiciones y la necesidad de mejorar la calidad de la formación de los funcionarios son dos de los retos fundamentales a los que se enfrentan las actuales Administraciones Públicas para garantizar la calidad de los servicios públicos y la protección de los intereses generales. A falta de una reforma integral del sistema cuando sea posible, realizamos una serie de propuestas, fácilmente aplicables en la mayoría de los casos, para conseguir ambos objetivos (cap. 4).

2. Transparencia en la gestión pública (cap. 3, 8, 9, 1 y 2)

Una década de Ley de Transparencia ha conseguido abrir la Administración pública y que los españoles se acostumbren a pedir cuentas, pero queda mucho por desarrollar y por mejorar. Es preciso reducir los tiempos de respuesta, mejorar la calidad de la información disponible e incrementar su cantidad y, sobre todo, que el gobierno no ignore las solicitudes de los ciudadanos. La Ley de Transparencia debería garantizar que los datos públicos puedan ser conocidos por los ciudadanos de manera ágil y sin intermediarios, pero no siempre es así. El reglamento de la ley nunca llegó a ser aprobado, a la espera de una supuesta reforma de la norma, que tampoco se llevó a cabo, ni está incluida en el nuevo Plan normativo para 2024.

Una parte de los escasos recursos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se emplean en atender a los recursos judiciales entablados por los ministerios que rehúsan atender a las decisiones del Consejo y proveer la información solicitada por los ciudadanos. La información proporcionada por la administración debe estar en formatos fácilmente comprensibles y tratables, y centralizada en lugares de fácil acceso.

A una mayor transparencia contribuiría asimismo una simplificación de los trámites administrativos de todo tipo, excesivamente complicados en su mayor parte, facilitando su resolución digital siempre que sea posible; una mejora en la coordinación de los distintos niveles de nuestras administraciones públicas, aclarando la confusión competencial entre los distintos niveles del Estado; un respeto a la unidad de mercado en todo el territorio nacional, algo que la UE viene reclamando repetidamente a España desde hace años; un abandono del críptico lenguaje utilizado en las comunicaciones a los ciudadanos y en la redacción de las normas; facilitar el contacto con la administración (los ministerios suelen disponer de una única dirección de correo electrónico accesible a los ciudadanos, tan sólo para enviar ruegos y quejas); el pleno desarrollo de ventanilla única y de la administración digital.

Los planes de Gobierno Abierto persiguen reforzar la transparencia y la rendición de cuentas. En España estamos a punto de finalizar el IV Plan, y perfilando el ámbito de objetivos del V Plan. Puede argumentarse fácilmente que los objetivos del Foro de Gobierno Abierto podrían ser más ambiciosos y, lamentablemente, sus actividades continúan siendo prácticamente desconocidas por los ciudadanos.

3. Evaluación de las políticas públicas (cap. 10, 11 y 12)

La ausencia de evaluación tiene consecuencias evidentes para la eficiencia de la gestión pública: impide conocer el resultado de una política, despreciando con ello un aprendizaje que sería de la mayor utilidad para el diseño de actuaciones posteriores; tampoco puede valorarse si la utilización de los recursos públicos ha sido tan eficaz y rigurosa como debiera. La Ley de Institucionalización de la Evaluación de las Políticas Públicas de 2022 no ha sido desarrollada ni se han creado las agencias introducidas en ella.

Las propuestas de mejora en la evaluación de políticas incluyen la creación de dichos organismos, así como la creación de programas de formación de personal especializado; reforzar el papel de las MAIN, como evaluación ex-ante, que deben ajustarse a lo establecido en la ley de Gobierno; establecer en toda política el proceso de recogida de datos preciso para su evaluación posterior; reforzar la evaluación ex-post o de impacto, haciéndose públicos los resultados de las mismas; obligación de las administraciones a difundir los datos que permitan llevar a cabo procesos de evaluación a investigadores; facilitar el acceso al talento especializado, con mecanismos flexibles para su contratación (cap. 10).

Proponemos profundizar en el análisis coste-beneficio de políticas públicas que, al calcular los efectos sobre el bienestar social de los efectos previsibles de las políticas públicas que aún no han sido aprobadas (*welfare assessment*) es una herramienta indispensable para un gobierno que persiga el bien común. Sin confundirlo ni con un estudio de impacto, ni con el análisis financiero para el que sólo cuentan los ingresos y los costes del promotor. Un proyecto no es un fin en sí mismo; el punto de partida de la evaluación económica es el problema que se quiere resolver, o el objetivo que se persigue con una política pública determinada. Deben examinarse un conjunto de alternativas factibles para alcanzar el objetivo, siendo la evaluación el modo de seleccionar la mejor alternativa, incluyendo la posibilidad de no intervenir (cap. 11).

Proponemos asimismo la creación de unidades de control interno en los centros gestores, tanto si son departamentos ministeriales o consejerías, como si se trata de agencias o entes u organismos autónomos. Tales unidades serán las encargadas de establecer los procedimientos para la obtención de información en la fase de diseño de los programas que articulan las políticas públicas, así como de dar soporte a los órganos, ya sean externos o pertenecientes a los departamentos, encargados de llevar a cabo evaluaciones ex ante de los programas y proyectos de su ámbito sectorial de actividad. La formación del personal técnico que deben integrar estas unidades debería estar coordinada por un centro directivo especializado, con competencias horizontales en la materia para el conjunto de la administración (cap.12).

4. La colaboración público-privada (cap. 5 y 6)

La colaboración entre los sectores público y privado como instrumento de inversión proporciona múltiples ventajas: favorece una mayor atracción de recursos financieros y su más

eficiente aplicación, incorpora soluciones innovadoras en el diseño y ejecución de los proyectos, permite disponer de más personal especializado para la consecución de unos determinados objetivos, mayor agilidad procedimental, etc.. La Administración debe ejercer la supervisión de la prestación a la que se haya comprometido la empresa, sin que implique dejación de responsabilidad por parte de la Administración, y proporcionar la necesaria seguridad jurídica a las empresas para incentivar su participación (cap. 5).

De Rus y Platero afirman que, para obtener las potenciales ganancias de eficiencia se requiere una adecuada distribución de riesgos y un sistema institucional con credibilidad y transparencia, con una Administración que actúa sujeta a normas razonables en cuanto al diseño de los contratos y al sistema de valoración de estos para la selección de la oferta ganadora, dando así seguridad jurídica (cap. 5 y 6).

5. Algunas políticas específicas (cap. 13, 14 y 15)

Políticas activas de empleo (cap. 13): un insuficiente conocimiento y falta de relación con el tejido productivo hace que el Servicio Público de Empleo no haya logrado en ningún momento el objetivo que se le supone, jugando un papel marginal, con menos del 3% de inserciones laborales, la mayor parte en el sector público. Las empresas tampoco tienen incentivos para enviar sus vacantes de empleo a los servicios públicos de empleo porque no reciben una buena prestación. Propone una mejor distribución de competencias entre administraciones, que responda a un diseño global de la prestación, y permitir que las comunidades autónomas ajusten los programas a sus necesidades concretas. Mejorar la cualificación de los empleados públicos (funcionarios y contratados laborales), la organización del trabajo en el sector público, y la penalización efectiva del incumplimiento de las obligaciones laborales. Avanzar en el intercambio de información entre administraciones públicas, con especial atención a los registros de la Seguridad Social, el mejor centro de datos del mercado laboral (cap. 13).

Impacto distributivo de la inversión pública (cap. 14): Proponemos la necesidad de incorporar al análisis coste-beneficio de políticas una evaluación del impacto distributivo de las inversiones públicas y una identificación más precisa de los territorios que se benefician de o se ven negativamente afectados por los proyectos. Estima que España se encuentra en una coyuntura idónea para avanzar en esta dirección debido a la tramitación actual en el Congreso del proyecto de Ley de Movilidad Sostenible que sentará las bases de la planificación y regulación de los medios de transporte.

Política científica (cap. 15): La Ley de la Ciencia, Tecnología e Investigación de 2022, que no hace referencias al Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI), fundamentalmente, a los Parques Científicos y Tecnológicos (PCT). La evidencia disponible muestra la relación entre la capacidad innovadora de los países y su nivel de excelencia científica, lo que sugiere que los problemas relacionados con la “transferencia” de conocimiento y la innovación no se pueden resolver con una simplista actualización de la normativa reguladora, sin efectuar previamente un análisis contrastado entre los resultados de la actividad científica y su capacidad para contribuir a resolver problemas en todos los ámbitos, incluidos el científico y el educativo.

6. Plan de recuperación, transformación y resiliencia (PRTR) (cap. 16, 17 y 18)

Como elemento muy destacado, el Plan de Recuperación (PRTR) tiene, de acuerdo con su enorme dotación presupuestaria unos objetivos muy ambiciosos para la modernización de

nuestra sociedad y, sin embargo, no tiene establecido ningún sistema de evaluación de impacto de sus actuaciones; únicamente la supervisión contable por medio del Tribunal de Cuentas y la Intervención General del Estado.

Los objetivos del PRTR, establecidos cualitativamente en 4 ejes transversales (transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial y la igualdad de género) permiten justificar una gama amplísima de actuaciones, a la vez que dificultan el seguimiento de objetivos concretos. La ausencia de objetivos cuantitativos impide hacer un seguimiento riguroso y devalúa la posible evaluación ex-post del Plan.

La información proporcionada sobre el PRTR es un ejemplo de mala práctica: se proporciona en ocasiones una información exhaustiva (23.700 convocatorias actualmente), sin estructurar, de modo que es prácticamente imposible analizar las diferentes áreas de actuación, o la cuantía de las intervenciones diseñadas para alcanzar un determinado objetivo; en ocasiones no es claro si el presupuesto ha sido ejecutado, o simplemente asignado a determinada convocatoria; la transferencia a una CCAA se contabiliza en ocasiones como ejecutado, todo lo cual impide llevar a cabo un seguimiento que permita evaluar el desarrollo del PRTR. No disponemos de información acerca de los solicitantes de cada convocatoria, ni tampoco de los criterios utilizados para su resolución.

Carecemos también de criterios claros sobre cuál es la motivación que justifica el reparto de fondos en el PRTR entre los distintos programas de apoyo. Además, la inexistencia de procesos de seguimiento de las ayudas que se van concediendo en los distintos programas impide generar la información que permitiese una mínima evaluación ex-post, con objeto de analizar la eficacia de las intervenciones realizadas. Las consecuencias de estos aspectos en el ámbito de las ayudas para la transición energética, es analizada en el capítulo 17.

La concentración en proyectos ambiciosos (PERTES) y la ambigüedad en los objetivos cualitativos del PRTR han llevado a olvidar algunas actuaciones sectoriales de importancia como pueden ser las potencialmente relativas a la España rural, y al turismo (cap. 18).

La preocupación principal respecto del PRTR parece ser la ejecución del gasto en los periodos establecidos para ello, apoyándose, entre otras cosas, en planes que requieren un gran presupuesto (PERTES) y en la descentralización presupuestaria hacia las CCAA, quienes deben ejecutar el gasto.

Finalidad

Nuestra pretensión con esta publicación es la de recoger, sin ningún ánimo de exhaustividad, una serie de reflexiones de investigadores y analistas sobre diversos aspectos de la gestión pública, puntualizando posibles deficiencias en la misma y proponiendo soluciones para su resolución. Creemos que cuando menos, pueden y debieran contribuir a un debate que permita mejorar el desempeño de nuestras administraciones.

I. Regulación y transparencia

La mejora de la regulación: la elaboración de las disposiciones de carácter general y la medición de su efectividad.

Jaime Pérez Renovales, Abogado del Estado en excedencia

Una de las críticas que más frecuentemente se escuchan sobre la acción de los poderes públicos se refiere a la calidad normativa, que se califica como muy deficiente por cuatro motivos:

— En primer lugar, la multiplicidad de normas. Cuando se suscita un problema cuya solución exige cierta acción de los poderes públicos no son pocas las veces en que se reclama la elaboración de una ley para abordarlo, cuando en la mayor parte de los casos tal ley existe, y es su defectuosa o nula aplicación la que origina la controversia. Pero incluso si la nueva norma fuera necesaria, la innovación del ordenamiento no tiene lugar con una o pocas leyes o reglamentos, sino con una multiplicidad de normas, aprobadas frecuentemente de forma fragmentaria y sin derogar las normas anteriores que puedan resultar incompatibles con la nueva.

— En segundo lugar, que en la elaboración de las normas no se tienen en cuenta suficientemente las inquietudes, preocupaciones o meras observaciones prácticas de los destinatarios, beneficiarios o colaboradores en su aplicación, cuya participación en la elaboración de disposiciones de carácter general viene impuesta por el artículo 105 de la Constitución.

— En tercer lugar, la defectuosa elaboración de las normas, que se debe a múltiples factores. En muchos casos, las nuevas leyes o reglamentos son una trasposición o aplicación de normativa europea, cuya traslación al ordenamiento interno se hace con una sistemática y redacción que responde a una mera traducción literal, sin adaptar su contenido a las categorías y términos jurídicos propios de nuestro Derecho. En otros, el defecto viene dado por la falta de claridad de la redacción, no solo para expresar bien lo que se prescribe, sino para entender cómo se relaciona la norma con otras que hasta entonces estaban en vigor, si las modifica, deroga... También han proliferado últimamente normas puramente programáticas, sin contenido dispositivo que imponga obligaciones o reconozcan derechos e incluso, desgraciadamente, con alguna soflama partidista en su preámbulo, que hacen dudar de que sean el mejor instrumento para plasmar una mera orientación o declaración de principios. Por último, simple y llanamente, muchas de las normas que encontramos en el BOE están muy mal escritas.

— Y, en cuarto lugar, se critica la falta de un sistema que evalúe la efectividad de las normas una vez vigentes, si han cumplido los objetivos perseguidos, si las obligaciones impuestas para su consecución se hallaban plenamente justificadas, y si han resultado excesivamente onerosas para los administrados.

Iniciativas por una mejor regulación

Estas deficiencias del sistema normativo, presentes en otros ordenamientos, han sido objeto de atención en numerosas iniciativas internacionales, en las que ha sido particularmente activa la OCDE, con su «Recomendación del Consejo para Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental», aprobada en el año 1995; los «Principios Rectores para la Calidad y la Elaboración Normativa»; el informe «Política y Gobernanza Regulatoria: Apoyando el

Crecimiento Económico y Sirviendo al Interés Público», de 2011, en el que se propone una revisión y actualización del pensamiento colectivo acerca de la política y la gobernanza regulatoria; y la segunda «Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria». En estos documentos se establecen unos principios de política normativa que no por obvios dejan de ser relevantes, como la necesidad de contar con un compromiso al máximo nivel político con la calidad regulatoria, la adhesión a los principios de transparencia y participación pública en el proceso normativo, la integración de la evaluación del impacto en las primeras etapas del proceso de elaboración de proyectos normativos o la publicación de informes sobre el ejercicio de la política regulatoria y sobre la efectividad de las normas.

También la Unión Europea, desde el pionero «Informe Mandelkern», ha realizado esfuerzos por mejorar la elaboración de las disposiciones de carácter general, plasmados en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 16 de marzo de 2005 «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea», la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 8 de octubre de 2010, sobre Normativa inteligente en la Unión Europea».

La preocupación por la calidad normativa constituyó uno de los ejes del programa de la «Comisión Juncker», como lo evidenció la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 19 de mayo de 2015, «*Better Regulation for better results - An EU Agenda*», que definía unas importantes líneas de actuación para conseguir la mejora: la intensificación de la consulta pública en todo el ciclo regulatorio, tanto en la elaboración de la norma como al evaluar los efectos de su aplicación; la mejora de la calidad de las normas y de su fundamentación; la prevención del “*gold plating*” o extralimitación de los Estados miembros al trasponer normativa comunitaria; o la revisión crítica del acervo de normas en vigor. La última iniciativa relevante es la Comunicación sobre la mejora de la legislación de abril de 2021.

La mejora de la regulación en el ordenamiento jurídico español

España tampoco ha sido ajena a las corrientes imperantes en las principales instituciones internacionales, pues en las leyes 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, o 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, se hizo un esfuerzo importante para incorporar al ordenamiento jurídico los principios de *Better and Smart Regulation*.

Pero es con las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando se dio un trascendental paso para incorporar a nuestro país los avances más relevantes en este ámbito, importando las mejores prácticas observadas en el escenario internacional y añadiendo otras con las que España se pone a la vanguardia en la materia.

Las principales mejoras introducidas por los citados instrumentos normativos fueron las siguientes:

En primer lugar, el Título VI de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sobre la iniciativa legislativa y potestad normativa de las Administraciones Públicas, establece los principios a los que ha de ajustar su ejercicio la

Administración titular, haciendo efectivos los derechos constitucionales en este ámbito. Se introducen algunas precisiones necesarias en la enunciación de los principios de buena regulación que ya contenía nuestro ordenamiento, entre las que cabe destacar la imposición de la regla de que las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo, de modo que su atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Por otra parte, con el objeto de dotar de cierta seguridad a los operadores económicos y a los ciudadanos en general, se impuso la planificación normativa ex ante mediante el establecimiento de una obligación, para todas las Administraciones, de divulgar un Plan Anual Normativo en el que se recogerán las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente.

Se incluyeron también varias novedades para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas. Con carácter previo a la redacción del primer texto, se habrá de recabar la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. Una vez elaborado el proyecto o anteproyecto, deberá someterse de nuevo al trámite de consulta o audiencia pública cuando afecte a derechos de los interesados, y para garantizar que, en ambas fases, la opinión manifestada por aquellos pueda estar suficientemente fundada, la ley dispone que la consulta, audiencia e información públicas deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse.

Por último, se introdujo una medida auténticamente revolucionaria que, a pesar de su importancia, parece que ha pasado desapercibida desde su aprobación, como fue la evaluación ex post, al imponer la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaban justificados y adecuadamente cuantificados.

Junto a estas reglas y principios aplicables a todas las Administraciones Públicas, la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público, introduce una serie de modificaciones en la Ley del Gobierno para adaptar el ejercicio por éste de la potestad reglamentaria y la iniciativa legislativa a las reglas y principios antes expuestos, y añadir alguna mejora adicional de cierto calado.

Comenzando por estas últimas, la ley incorporó a nuestro derecho la regla de las *common commencement dates*, implantada en el Reino Unido en relación con las pymes y en cuya virtud las nuevas normas que impongan obligaciones a estas entidades solo pueden entrar en vigor en dos fechas concretas al año. Esta regla, que ofrece indudables ventajas a los operadores económicos se introdujo en nuestro derecho con un ámbito de aplicación más amplio, al establecer la nueva ley que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil (que prevé que, en defecto de disposición expresa sobre el comienzo de su vigencia, las normas entrarán en vigor a los veinte días de su publicación en el BOE), las disposiciones de entrada en

vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán su aplicación a partir del 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación. Se permite exceptuar la aplicación de la regla cuanto se trate de reales decretos-leyes, o si el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejan, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva memoria.

La mejora regulatoria en España: resultados prácticos

Con el objeto de hacer efectivos todos estos principios y obligaciones, la modificación de la Ley del Gobierno atribuyó al Ministerio de la Presidencia determinadas funciones, como la de analizar la calidad técnica y el rango de las propuestas normativas; su congruencia con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales, con el objeto de evitar la modificación sucesiva de una norma en un corto espacio de tiempo; la necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito; el cumplimiento de los principios y reglas que gobiernan la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria; o la posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno, previniéndose así el *gold plating*, de modo similar a lo que se pretende en el ámbito europeo.

Como decíamos al principio, sucede con cierta frecuencia que quienes sugieren la aprobación de una ley para dar solución a un problema, desconocen que tal norma existe y que lo que debe hacerse es aplicarla en su integridad. Algunos pasos se dieron en tal sentido, como la aprobación del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regula el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa. Sin embargo, en los informes de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa publicados hasta la fecha, solo se evalúan en qué medida se han cumplido las previsiones del Plan Anual Normativo, pero no el resultado de la evaluación *ex post*. Este tipo de evaluación, al igual que el *common commencement dates*, brillan por su ausencia.

En un sistema y una cultura jurídica como la española es demasiado habitual que previsiones normativas cuyo incumplimiento no lleve anudada una sanción queden yermas. Quizás habría que buscar soluciones más radicales, como la cláusula *sunset* aplicada en los Estados Unidos de América, de acuerdo con la cual determinadas leyes cesan automáticamente su vigencia pasado un tiempo si una evaluación *ex post ad hoc* no justifica su permanencia, lo que dada la proliferación de Reales Decretos-Leyes en nuestro país, solo justificados por una situación de extraordinaria y urgente necesidad, estaría plenamente justificado.

O quizás sería mejor tener, sin más, una genuina preocupación en nuestros poderes públicos porque las leyes y reglamentos que tenemos sean los idóneos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

El Consejo de Estado y la mejora de la calidad de las normas

Cristóbal Rodríguez Giménez, Letrado del Consejo de Estado

1. Introducción

Las normas jurídicas son “*instrumentos básicos para el desarrollo de las políticas públicas*”¹ y, por ello, la consecución de los objetivos de dichas políticas exige que las normas sean “*claras, comprensibles, proporcionales a los objetivos perseguidos y ejecutables (factibilidad)*”², y que se compruebe que “*generan los beneficios prometidos y no constituyen una rémora, bien para la libertad de los ciudadanos, bien para la actividad económica (practicabilidad)*”³, es decir, que sean normas de calidad elaboradas de acuerdo con determinados estándares. Sin embargo, la experiencia muestra que ni es evidente ni es habitual que las normas reúnan esas características y, por ello, la mejora de la calidad de la regulación es actualmente uno de los principales retos a los que a nivel jurídico se enfrentan tanto los Estados como la Unión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo económico (OCDE).

El Consejo de Estado es, de acuerdo con el artículo 107 de la Constitución Española, el “*supremo órgano consultivo del Gobierno*” y tiene atribuida, entre otras competencias, la de emitir dictamen sobre buena parte de los proyectos normativos que elabora el Gobierno⁴. Esta competencia le otorga una posición privilegiada para apreciar la calidad de nuestro ordenamiento jurídico y, por ello, frecuentemente, incluye en sus dictámenes sugerencias u observaciones para mejorarla.

El presente documento no puede, por razón de espacio, dar cuenta de todas las observaciones que en relación con esta materia se hacen en los dictámenes, pero sí puede hacer una selección de aquellas que suscitan mayor interés y son más frecuentes.

2. Sugerencias del Consejo de Estado para la mejora de la calidad de la regulación

Los dictámenes del Consejo de Estado contienen numerosas sugerencias en relación con la mejora de la calidad de los proyectos normativos, especialmente, en cuatro ámbitos: procedimiento de elaboración de proyectos normativos (sección 2.1); memorias de análisis de impacto normativo (sección 2.2); proyectos normativos (sección 2.3) y evaluación *ex post* de la aplicación de normas (sección 2.4).

¹ Memoria del Consejo de Estado del año 2009, pg. 190.

² Memoria del Consejo de Estado de los años 2014 y 2015, pg. 244.

³ Memoria del Consejo de Estado de los años 2014 y 2015, pg. 244.

⁴ En concreto, según la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, sobre: “*anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo*” y sobre proyectos de disposiciones reglamentarias que se dicten “*en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo*” o “*en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones*”

2.1. Procedimiento de elaboración de los proyectos normativos

A) El Consejo de Estado ha señalado que el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos no es ni un simple “*acumular informes y sustituir borradores*”⁵ ni consiste en cumplir “*de forma rutinaria los requisitos formales que lo integran*”, sino que constituye una auténtica garantía de “*la legalidad, el acierto y oportunidad (...) de la disposición de que se trate*”⁶, que repercute directamente en la calidad de la regulación. Es por ello que sus dictámenes dedican una especial atención a comprobar que el procedimiento ha desplegado toda su eficacia y, cuando no es así, a hacer sugerencias para que la alcance, especialmente a propósito de los plazos de las distintas fases involucradas en la generación de la norma, y de la participación de diferentes agentes, departamentos e instituciones en dicho proceso.

En relación con los tiempos, el Consejo de Estado suele destacar lo siguiente:

- Que la tramitación urgente de los proyectos normativos, puesto que conlleva una simplificación del procedimiento y ello puede incidir en la calidad de la regulación, sólo debe acordarse cuando concurren los supuestos previstos por el ordenamiento jurídico y sea estrictamente necesario, debiendo exponerse en el expediente, en todo caso, las razones que la justifican⁷. A pesar de ello, no resulta infrecuente que se acuerde la tramitación urgente de proyectos que deberían tramitarse de forma ordinaria.
- Que los departamentos proponentes y quienes intervengan en el procedimiento deben respetar los plazos previstos por el ordenamiento jurídico y no incurrir en retrasos injustificados. En este sentido, recomienda que el departamento proponente elabore un Plan Anual Normativo y un calendario de elaboración de proyectos normativos⁸ coordinados con los plazos máximos de transposición de directivas europeas.

En relación con la participación, el Consejo de Estado destaca la importancia de que participen en la tramitación de una norma no solo aquellos que deben participar necesariamente, sino quienes puedan mejorar la regulación, y, además, que lo hagan en condiciones adecuadas. Para ello, considera imprescindible lo siguiente:

- Que se observen los trámites legalmente previstos y que se soliciten todos los informes necesarios, tanto los preceptivos como los convenientes, para incorporar al expediente el parecer de todos aquellos departamentos o entidades -públicos o privados- con competencias próximas a las materias que son objeto de regulación y que pueden tener interés en lo que ésta establezca. Pues, aunque ninguna circunstancia, ni siquiera la urgencia en la tramitación, debería llevar a prescindir de esos trámites, en ocasiones el trámite de audiencia es incompleto⁹ o faltan informes convenientes, y con ello se cercena la posibilidad de incorporar aportaciones que podrían mejorar la regulación.

⁵ Memoria del Consejo de Estado de los años 2014 y 2015, pg.244.

⁶ Memoria del Consejo de Estado del año 2011. Pg. 229.

⁷ Memoria de Consejo de Estado del año 2022. Pg. 323.

⁸ Memoria del Consejo de Estado del año 2022. Pg. 138.

⁹ Memoria del Consejo de Estado del año 2011. Pg. 229.

- Que los informes sean solicitados en el momento apropiado, “sobre textos que han alcanzado un grado de maduración suficiente”¹⁰, y no, como destaca la Memoria de 2021, sobre borradores iniciales que a lo largo del procedimiento sufran importantes cambios de criterio o modificaciones sustanciales y trascendentes que pueden perturbar el normal desarrollo del procedimiento y el natural logro de sus objetivos.
- Que los diversos intervinientes dispongan de la documentación adecuada para formular sus observaciones de forma fundamentada, y del tiempo necesario para ello.

B) A mi juicio, los departamentos ministeriales deberían realizar un esfuerzo para intentar paliar esos defectos y, para ello, serían útiles las siguientes iniciativas:

- Identificar qué o quién ha provocado el retraso en la tramitación, o que la tramitación haya desembocado de forma injustificada en una tramitación urgente, y adoptar las medidas que, en su caso, sean necesarias para evitar que se repita dicha situación.
- El Plan Anual Normativo y el calendario de elaboración de proyectos normativos deberían incluir el firme compromiso de ser cumplidos, y la previsión de las medidas que, en caso de ser incumplidos, deben ser adoptadas.
- Debería evaluarse no solo la participación, sino su calidad y su efectividad, analizando para ello, entre otras variables, quiénes han participado, qué han aportado y de cuánto tiempo han dispuesto.

2.2. Memorias de Análisis de Impacto Normativo

La Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN o memoria)¹¹ es un documento que debe elaborar la autoridad proponente de un proyecto normativo que debe motivar la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, valorar las diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y analizar detalladamente las consecuencias jurídicas, económicas, sociales, medioambientales, y de cualquier otra índole, que se deriven del proyecto normativo en cuestión. Las memorias incluyen o, al menos, deberían incluir, una evaluación *ex ante* de múltiples aspectos relacionados con la norma proyectada y con ello deberían contribuir a elaborar una normativa más eficaz y eficiente que estimule el crecimiento económico y favorezca el bienestar social, que sea simple y clara, y cuyo cumplimiento sea lo menos costoso posible para las empresas y los ciudadanos.

A) El Consejo de Estado ha destacado en numerosas ocasiones la importancia de las memorias para conseguir una regulación de calidad. Por ello, cada vez es más frecuente que los dictámenes contengan sugerencias sobre cómo mejorarlas:

- La MAIN debe responder a la finalidad que le atribuye el ordenamiento jurídico: “*su actual configuración exige que la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo se aborde de manera que su contenido resulte expresivo de las circunstancias determinantes del ejercicio de la iniciativa normativa de que se trate, el contexto en el*

¹⁰ Memoria del Consejo de Estado de los años 2014 y 2015. Pg. 243.

¹¹ Actualmente, la MAIN está regulada en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo y su elaboración debe seguir la Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

*que se produce, los fines y objetivos que persigue, las dificultades que enfrenta, el impacto que comporta y, en última instancia, que la actualización del ordenamiento jurídico se acomete por virtud de una norma que lo aclara, completa y mejora, logrando la consecución de objetivos que presiden las políticas públicas que a su través se desenvuelven*¹². De hecho, el Tribunal Supremo “ha llegado a privar de eficacia disposiciones o partes de las mismas por incumplimiento de las exigencias de la memoria. Ejemplo de ello son las Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2011 y de 18 de junio de 2012 en las que se aprecia la concurrencia de un vicio de nulidad de ciertas órdenes por incumplimiento de las exigencias de la memoria y de la explicación del impacto presupuestario”¹³.

- La MAIN debe contener un verdadero análisis de las alternativas regulatorias. Como señala la Memoria del Consejo de Estado del año 2021¹⁴, el análisis de las alternativas consiste en que el órgano que elabora la disposición lleve a cabo una evaluación adecuada de las posibles soluciones, escogiendo aquella que mejor se adecúa al fin perseguido, con menores costes e impacto (económico, social, ambiental...). Este análisis es particularmente importante cuando la consecución del fin perseguido por la disposición admite distintas opciones, pues constituye el mecanismo idóneo para verificar que la regulación se ajusta al principio de proporcionalidad y que la opción elegida permite cumplir el fin perseguido imponiendo las menores restricciones o efectos desfavorables posibles.
- La MAIN debe realizar un adecuado análisis de impactos normativos y cuantificar dichos impactos con datos. Sin embargo, no es infrecuente que las memorias económicas y de cargas administrativas tampoco sean lo detalladas y completas que sería deseable a fin de conocer con certeza si realmente las nuevas medidas van a poder ser aplicadas¹⁵. En este sentido, los dictámenes destacan frecuentemente tanto la necesidad de que la MAIN realice un esfuerzo adicional de identificación y cuantificación de los costes, ingresos y cargas administrativas derivados de la aplicación de la norma proyectada, como la utilidad de contar con esos datos a la hora de valorar su impacto global y de determinar, con conocimiento de causa, el ritmo adecuado para la aplicación de las previsiones del proyecto, o de adoptar decisiones relacionadas con la regulación.
- La MAIN debe ser elaborada antes de que sea redactado el proyecto normativo, no al revés. La memoria pierde su sentido cuando la MAIN, o alguna de sus partes, se redacta después del proyecto normativo con el único objetivo de cubrir el expediente.

B) En mi opinión, la ausencia en las MAIN de la información requerida legalmente es el aspecto más preocupante de todos los relacionados con la elaboración de las disposiciones generales y donde hay mayor margen de mejora. Aunque las causas de dicha carencia son variadas (falta de preparación y medios, precipitación, etc.) y no son fáciles de abordar, la importancia de la cuestión exige hacer un esfuerzo extraordinario por parte de los departamentos ministeriales

¹² Dictamen número 1429/2022, de 24 de agosto.

¹³ Dictamen número 742/2016, de 27 de octubre.

¹⁴ Páginas 193 y siguientes.

¹⁵ Dictámenes números 742/2016, de 27 de octubre; 392/2021, de 17 de junio; 1429/2022, de 24 de agosto de 2022; y 207/2023//1640/2022//1331/2022, de 6 de julio.

pues una normativa de mayor calidad, más inteligente, que mejore la competitividad de nuestro ordenamiento jurídico con respecto al de los países de nuestro entorno y contribuya a generar mayor bienestar y prosperidad sólo se puede conseguir si se analiza y utiliza adecuadamente toda la información establecida en la normativa reguladora de las MAIN.

2.3. Proyectos normativos

Los dictámenes del Consejo de Estado sobre proyectos normativos incluyen numerosas observaciones y sugerencias dirigidas a mejorar la calidad de la regulación desde distintos puntos de vista:

- En relación con la parte expositiva de los proyectos normativos, los dictámenes suelen recomendar que se respete la finalidad, el contenido y la sistemática que son propios de esta parte con el objetivo de que cumpla, efectivamente, la finalidad que el ordenamiento jurídico le atribuye,¹⁶ y de garantizar su homogeneidad en todas las normas.
- En relación con la parte dispositiva -es decir, articulado y disposiciones- de los proyectos normativos, los dictámenes contienen observaciones de distinta índole que coadyuvan a la mejora de la calidad desde distintos puntos de vista:
 - Desde el punto de vista jurídico: Realizan un control preventivo de la legalidad y constitucionalidad del proyecto sometido a consulta: velan por la correcta articulación entre la Constitución y las leyes, y entre éstas y las disposiciones reglamentarias, y previenen posibles impugnaciones y, con ello, la declaración de inconstitucionalidad o la anulación de las disposiciones generales cuyos proyectos ha dictaminado el Consejo. Estas observaciones se califican en los dictámenes como “*observaciones esenciales*” y son atendidas, de acuerdo con los datos que obran en las memorias del Consejo, en torno a un 97% de las ocasiones.
 - Desde el punto de vista de la oportunidad del proyecto: En ocasiones, reflexionan sobre las circunstancias que rodean la aprobación del proyecto y sobre las posibles dificultades que se pudieran derivar de su aplicación y, si lo considera pertinente, sugiere a la autoridad consultante que, a la vista de esas reflexiones, valore la posibilidad de introducir modificaciones en el proyecto o, incluso, de desecharlo.
 - Desde el punto de vista de la técnica normativa: Dedicán cada vez más atención a este aspecto, con el objetivo de conseguir que las normas sean claras, se integren en textos completos, su efecto innovador y alcance derogatorio no suscite dudas y las remisiones se limiten al correcto ajuste entre conjuntos normativos distintos, en aras de la seguridad jurídica que figura en el artículo 9 de la Constitución. Para ello toman como referencia las Directrices de Técnica Normativa y la extensa doctrina que, de forma casuística, ha ido creando los dictámenes.
 - Por último, los dictámenes también contienen sugerencias sistemáticas, gramaticales e incluso ortográficas con el objetivo de conseguir mayor claridad y precisión del proyecto y, con ello, una mejor calidad de la regulación.

¹⁶ Entre otros, dictamen número 907/2023//456/2023, de 17 de julio.

A) En mi opinión, junto con las sugerencias contenidas en los dictámenes, la calidad de la regulación podría mejorar con las siguientes iniciativas:

- Elaboración de un Código de Técnica Normativa de carácter preceptivo, que sustituyera a las actuales Directrices de Técnica Normativa. En la elaboración de dicho Código deberían tomarse como referencia los códigos que sobre esta materia existen en los países de nuestro entorno.
 - Organización de cursos y seminarios de formación para quienes redactan los proyectos normativos, así como seminarios de intercambio de buenas prácticas.
 - La redacción de los proyectos normativos debería contar, desde el principio, con asesoramiento jurídico, con objeto de evitar que tal responsabilidad recaiga sólo sobre personas que, aunque puedan conocer en profundidad los aspectos técnicos del ámbito que se regula, carezcan, sin embargo, de los conocimientos necesarios para elaborar normas de calidad que no generen conflictos jurídicos.
- 2.4. Evaluación *ex post* de la aplicación de las normas

A) La evaluación *ex post* de la aplicación de las normas permite que la Administración conozca si las normas han conseguido los fines que se pretendían con su aprobación y, a su vez, proporciona información que puede servir para decidir qué aspectos de la norma deben ser modificados, o incluso derogados, para que en el futuro ésta sea más eficaz. Es un elemento fundamental para la mejora de la calidad de la regulación y, por ello, los dictámenes le dedican una especial atención y destacan, especialmente, lo siguiente:

En primer lugar, que, a pesar de que la evaluación *ex post* -y la forma en que se realizará- es uno de los apartados que debe incluir la MAIN¹⁷, las memorias no suelen dedicarle la atención que merece. Por ello, los dictámenes recomiendan que “*sea objeto de una atención más cuidadosa por parte de la Administración*”¹⁸ y sugieren:

- Que las memorias que se limitan a señalar sin motivación alguna que la norma no requiere evaluación *ex post*¹⁹ incorporen las razones que lo justifican.
- Que, aun cuando la norma no esté incluida en el Plan Anual Normativo o no concurren los requisitos legalmente previstos para que sea obligatoria²⁰, se prevea explícitamente la evaluación²¹ porque se considera que sí concurren los criterios legales o, simplemente, porque, aun no concurriendo, es “*de evidente utilidad y trascendencia la posibilidad de articular mecanismos de análisis *ex post* de su impacto*”²² a la vista de los objetivos que persigue o el impacto que pueda tener.

¹⁷ Artículo 3 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo,

¹⁸ Memoria del Consejo de Estado del año 2020. Pg. 216.

¹⁹ Por todos, dictamen número 1223/2023, de 2 de noviembre.

²⁰ Artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

²¹ Dictamen número 1915/2022, de 15 de diciembre.

²² Dictamen número 1223/2023, de 2 de noviembre.

- La forma en que puede llevarse a cabo la evaluación *ex post*, por ejemplo: “*puede articularse como un informe del departamento, con la periodicidad que se estime conveniente y preferiblemente con la participación de los agentes afectados a través de sus representantes.*”²³

En segundo lugar, que rara vez los proyectos normativos sometidos a dictamen toman en consideración datos procedentes de la evaluación *ex post* de las normas que los han precedido, o invocan informes elaborados por los organismos públicos encargados de la evaluación de las normas o de las políticas públicas, ya sea porque dicha evaluación no se ha llevado a cabo, o porque, si se ha realizado, los informes resultantes no son tenidos en cuenta o no se consideran relevantes.

B) A mi juicio, es esencial que los datos y conclusiones que se obtengan de la evaluación de las normas sean la base sobre la que se proyecten las normas que vengán a sustituirlas. Sin embargo, actualmente no existe en las administraciones públicas ni una cultura de evaluación de las normas y de las políticas públicas ni, en la mayoría de los casos, la formación necesaria para llevarlas a cabo por parte de quienes deberían hacerlo. La implantación de una verdadera evaluación de las normas exige proporcionar una formación de calidad a quienes tienen que realizarlas y destinar los recursos materiales y humanos necesarios -algo que a día de hoy no se ha hecho-; solo así se podría iniciar el procedimiento iterativo en que debería consistir la producción normativa, permitiendo mejorar la calidad de la regulación.

3. Conclusión

Las normas constituyen instrumentos básicos para el desarrollo de las políticas públicas y, por ello, la consecución de los objetivos de las políticas públicas exige que las normas tengan unos determinados niveles de calidad, tanto en su concepción y elaboración como en su aplicación y cumplimiento. Los dictámenes que el Consejo de Estado emite en relación con los proyectos normativos que son sometidos a su consideración han creado una amplia doctrina que contiene numerosas sugerencias para la mejora de la calidad de las normas en relación con aspectos tan diversos como el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales, la calidad de las memorias y de los proyectos normativos o la evaluación *ex post* de la aplicación de las normas. Por eso es preocupante que la generación de normas se haya realizado frecuentemente en los últimos años mediante procedimientos que no precisan de los dictámenes del Consejo de Estado. Las sugerencias que establece dicho organismo, que hemos expuesto de forma resumida en el presente texto, tienen como objetivo conseguir un ordenamiento jurídico más inteligible, más inteligente, de aplicación más sencilla y más competitivo, es decir, un ordenamiento jurídico de mayor calidad que contribuya a generar más bienestar y prosperidad para los ciudadanos.

²³ Dictamen número 1811/2022, de 15 de diciembre.

La transparencia, clave para legitimar la administración pública

Alfonso Novales – Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Instituto Complutense de Análisis Económico

El trinomio formado por la transparencia en la toma de decisiones, la evaluación de políticas y programas y la rendición de cuentas de los directivos públicos, debe formar la base sobre la cual sustentar la acción de una administración al servicio de los ciudadanos. El manifiesto incumplimiento de este trinomio es la clave de la desafección que los ciudadanos sienten por una administración pública a la que ven lejana, a la que acuden con temor cuando son requeridos, y cuya función no perciben que sea la de facilitar la resolución de las dificultades laborales, familiares, económicas, educativas o de otro tipo, que les preocupan.

Las políticas de transparencia son la clave para recuperar y reforzar la legitimidad de la administración y la confianza de la ciudadanía. La democracia no es completa si no se facilita la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, garantizando su derecho a la información que les permita identificar malas prácticas en la gestión, o el posible despilfarro público, cuando se producen, o conocer la realidad sobre el tiempo de espera de los servicios sanitarios.

Ya no hay excusas para no ser transparente. Contamos con la tecnología, los recursos y los conocimientos para hacer que la Administración sea abierta, participativa y capaz de mostrar en todo momento qué hace, cómo gasta y cómo decide.²⁴ La sociedad civil del siglo XXI ya no permite que se proyecten sombras o dudas sobre lo público.

La ley de Transparencia

La implantación en diciembre de 2013 de la Ley 19/2013, de Transparencia, supuso un cambio fundamental en el acceso de los ciudadanos a la información. La Ley de Transparencia persigue *“lograr una democracia más participativa, ciudadanos más críticos y más responsables, que eligen a sus representantes no cada cuatro años, sino todos los días, haciendo escrutinio de su actividad, y pidiendo rendición de cuentas.”*²⁵

La Ley de Transparencia establece una normativa que permite solicitar información pública y, en caso de silencio o denegación, llegar a un procedimiento judicial, contando con base legal para reclamar. Para ello se creó el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), que ha llevado a cabo una loable actividad tratando de proporcionar a los ciudadanos la información sobre el sector público que no pueden conseguir a través de los canales de difusión de las instituciones a las cuales la solicitan. Todo ello, a pesar de la gran limitación de los medios de los que dispone, tanto presupuestarios como humanos, mal que afecta a otras agencias y organismos públicos en los que el poder político, de cualquier signo, parece no creer.

Un año después, en diciembre de 2014, se inauguró el Portal de la Transparencia, que recibió en su primer año 608 peticiones de información pública. El número anual de solicitudes fue

²⁴ *¿En qué hay que transformar la administración pública española?*, Price Waterhouse Cooper, 2012

²⁵ Esther Arizmendi, Comparecencia de la presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ante el Congreso de Diputados, 2017.

aumentando hasta 2021, disminuyendo posteriormente (11.796 en 2021, 9.431 en 2023). Hasta febrero de 2024 se habían realizado 69.163 solicitudes, de las cuales un 61,3% fueron aceptadas, un 20,8% fueron inadmitidas, un 2,5% denegadas, un 15,3 son desistidas o finalizan por otras razones; esto sucede, generalmente, por estar disponible la información solicitada en algún lugar de fácil acceso, o por no corresponder a la AGE.

Cuando un ministerio deniega la información solicitada por los ciudadanos suele argumentar que el acceso a la misma entra en conflicto con la seguridad nacional, la seguridad pública, los intereses económicos y comerciales de otros, la garantía de la confidencialidad, o el secreto requerido en procesos de toma de decisiones. Los ministerios de Interior y de Hacienda y Función Pública son los que reciben el mayor número de solicitudes. Hasta febrero de 2023, un 7,3% de las solicitudes recibidas, no habiendo sido concedidas, fueron reclamadas ante el CTBG; la mitad de ellas fueron archivadas, inadmitidas o desestimadas por dicho organismo.²⁶

La transparencia en gobiernos locales

El progreso de España en materia de transparencia en estos diez años es, en algunos aspectos, muy llamativo. Una sociedad que era desconocedora de su derecho de acceso a la información, ha ido generando una importante sensibilidad acerca de este derecho.

Sin embargo, la actitud de las distintas administraciones hacia la transparencia es un tanto heterogénea. También es insegura, avanzando y retrocediendo según la convicción del gobierno de turno; en ocasiones se producen modificaciones de las normas que regulan la transparencia que suelen limitar considerablemente su ámbito de aplicación (las modificaciones en la Ley de Transparencia de la Comunidad de Madrid han limitado su eficacia; recientemente se ha suprimido la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de Baleares). Pero también hay comunidades autónomas y ayuntamientos que han adoptado una “transparencia voluntaria”, generando medidas de transparencia más ambiciosas que las establecidas por la norma estatal.

El cambio de escenario ha sido radical; actualmente, las 17 comunidades autónomas y las dos ciudades autónomas tienen un portal de transparencia, en algún caso (Comunidad Valenciana, Madrid, Aragón) asociado a iniciativas de Gobierno Abierto. Algunos ayuntamientos de grandes ciudades comienzan a desarrollar también este tipo de iniciativas, si bien según se desciende a nivel local, se aprecia frecuentemente que el denominado “portal de transparencia” no es sino una iniciativa de comunicación con los ciudadanos, sin avanzar realmente en la transparencia de la gestión pública hacia los ciudadanos.

Mejoras convenientes en transparencia

Una década de Ley de Transparencia ha conseguido abrir la Administración pública y que los españoles se acostumbren a pedir cuentas, pero hay aspectos que mejorar. En líneas generales, es preciso reducir los tiempos de respuesta, mejorar la calidad de la información disponible e incrementar su cantidad y, sobre todo, que el gobierno no ignore las solicitudes de los

²⁶ A lo largo de 2023, el CTBG recibió 277 nuevas reclamaciones de solicitudes de información que no habían sido satisfechas por las instituciones a las que se había solicitado.

ciudadanos.²⁷ La Ley debería garantizar que los datos públicos puedan ser conocidos por los ciudadanos de manera ágil y sin intermediarios, pero no siempre es así.

Algunos de los aspectos susceptibles de mejora pueden interpretarse como parte del proceso de construcción de una estructura que permita compartir información entre la administración y la sociedad civil, si bien convendría que dicho proceso fuese más rápido. Otras lagunas reflejan los residuos de una cultura que entiende que son los ciudadanos quienes han de estar al servicio de la administración pública, con la que deben cumplir estricta y rápidamente en todo lo que se les requiera, sin capacidad de solicitar de ella muchas explicaciones y, mucho menos, reclamar ante posibles injusticias.

Recientemente, el CTBG ha evaluado el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa impuestas por la Ley de transparencia de 81 entidades integrantes del Sector Público Institucional Estatal y, aunque los resultados de la evaluación muestran notables diferencias, el índice medio de cumplimiento se sitúa tan solo en el 43,3 %, lo que evidencia que aún existe un elevado porcentaje de incumplimiento de las obligaciones legales. El Consejo considera inapropiada la práctica frecuente de remitir al solicitante de información a fuentes centralizadas, como la Plataforma de Contratación del Sector Público o la Base de Datos Nacional de Subvenciones, dado que limita la accesibilidad a la información a las personas no familiarizadas con estas complejas herramientas de búsqueda.

Describimos a continuación una relación de mejoras necesarias para avanzar definitivamente en la transparencia de la gestión pública hacia los ciudadanos. Distinguimos entre las mejoras de aspectos culturales, las mejoras en la calidad normativa, y las mejoras que convendría introducir en el diseño la ley de Transparencia y las obligaciones que la ley impone.

Mejoras de aspectos culturales

- Mejorar la accesibilidad a la información: la transparencia no consiste en volcar toneladas de información de manera desestructurada, haciendo imposible su comprensión, la búsqueda de algún aspecto concreto, y el trabajo con la misma.
 - es necesario simplificar el acceso a la información disponible en los Portales de Transparencia y facilitar contenidos en formato fácilmente comprensible y utilizable.
 - en ocasiones, los formatos electrónicos utilizados no son los adecuados (documentos .pdf, no editables, con gran cantidad de información); en otras, las páginas web en las que se presenta información, no disponen de buscadores suficientemente flexibles como para que el usuario pueda encontrar lo que busca.
 - deben proporcionarse canales de acceso a la información aptos para los colectivos afectados por la brecha digital: las personas con discapacidad, los mayores y los colectivos vulnerables, de modo que nadie quede atrás en el ejercicio del derecho de acceso a la información.
 - cumpliendo la normativa vigente, no se debe requerir al ciudadano información que éste ya ha entregado en alguna instancia de la Administración pública.

²⁷ “Diez años de la Ley de Transparencia: ¿qué ha cambiado?”, revista HAZ, 11 de diciembre de 2023.

- muchos documentos oficiales se publican, y se difunden a través de las páginas web de los distintos organismos públicos, sin incluir la fecha en que se generaron. Esto hace muy difícil el seguimiento de sus distintas versiones e incluso poder diferenciarlas; el resultado final es que en muchos casos se desconoce la fecha de materialización del documento.
- Mejorar la calidad de las comunicaciones con la administración
 - Burocracia: es preciso simplificar los trámites administrativos de todo tipo, excesivamente complicados en su mayor parte, facilitando su resolución digital siempre que sea posible,
 - mejorar la coordinación de los distintos niveles de nuestras administraciones públicas, aclarando la confusión competencial entre los distintos niveles del Estado,
 - respetar la unidad de mercado en todo el territorio nacional, algo que la UE viene reclamando repetidamente a España desde hace años.
 - debe abandonarse el críptico lenguaje utilizado en las comunicaciones a los ciudadanos y en la redacción de las normas;
 - la dificultad en entablar contacto con la administración: los ministerios suelen disponer de una única dirección de correo electrónico accesible a los ciudadanos, para enviar ruegos y quejas, tan sólo.
 - la inexistencia de ventanilla única, el insuficiente desarrollo de la administración digital, son aspectos que generan inseguridad jurídica y costes innecesarios a ciudadanos y empresas.

Mejoras en la calidad normativa

- Entramado legal: España es uno de los países que genera mayor volumen de normativa en los distintos niveles de la administración pública. Además, la aprobación de una norma no siempre deroga la normativa previa relativa a dicha cuestión, lo que dificulta enormemente la comprensión del marco legal. Aún más llamativo es que, con cierta frecuencia, una ley incorpore modificaciones de otras normas, no necesariamente relacionadas con ella. El resultado es que incluso los expertos tienen serias dificultades para conocer bien nuestro sistema normativo, y mucho más difícil aún resulta para los ciudadanos cuya actividad regula. Su complejidad desincentiva el ejercicio del derecho y genera inseguridad en los ciudadanos, contra la conocida sentencia 46/1990 de nuestro Tribunal Constitucional, además de generar notables costes económicos.²⁸
- Las Memorias de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), están orientadas hacia la evaluación ex-ante de una nueva norma. Fueron introducidas en la ley del Gobierno (Ley 50/1997) y reguladas por el RD 1083/2009 y el DL 931/2017.²⁹ Cumpliendo con la ley de

²⁸ De Lucio y Mora-Sanguinetti, *"Drafting better regulation: The economic cost of regulatory complexity"*, *Journal of Policy Modelling*, 44, 2022, 163-183

²⁹ En el caso de los Decretos y Real Decreto-leyes, la ley permite que la memoria técnica tenga carácter abreviado, pero exige que incluya, entre otras cosas, el análisis del impacto presupuestario del texto legislativo al que acompaña (DL 931/2017, art. 3).

2013, las MAIN se incluyen en el Portal de Transparencia, aunque es difícil saber si están todas, pues no es sencillo encontrarlas, dado que el buscador del portal no es muy eficaz. En todo caso, generalmente están confeccionadas de modo mecánico, y no contienen la información que debieran, de acuerdo con la ley del Gobierno (art.26): impacto jurídico de la nueva norma y normas que quedan derogadas, impacto económico y presupuestario, informes consultados para su diseño y redacción, contribuciones recibidas de los expertos e instituciones consultadas, y resultados de los procesos de opinión pública y de información pública a los que debe someterse un anteproyecto de ley.

- Es preciso hacer más transparente el proceso de elaboración de leyes. Los ciudadanos deben saber quién elabora las leyes, cuál es el objetivo de una ley y de las modificaciones que pueda incorporar sobre otra normativa existente, y qué información se ha utilizado para su elaboración. En este sentido, es llamativo el reciente fallo del Tribunal Constitucional avalando que el Gobierno niegue a la oposición los informes de que disponga para aprobar decretos-ley, porque “ni la Constitución ni el reglamento del Congreso imponen expresamente al Gobierno la obligación de remitir los antecedentes correspondientes al procedimiento de elaboración de un Real Decreto-Ley”. Sin duda, el abuso de este modo de introducir legislación sin que se cumpla la condición de urgencia que pueda justificarlo (art.86 de la Constitución), es un serio obstáculo para la transparencia.

Mejoras en la ley de Transparencia

Desde muchos ámbitos se viene reclamando una necesaria reforma de la Ley de Transparencia, que, año tras año, se retrasa. Los analistas y agencias observadoras de la transparencia coinciden bastante en apuntar líneas de mejora:

- Sería conveniente que el acceso a la información fuese reconocido como un derecho fundamental vinculado a la libertad de información, ya sea anclado al artículo 20 de la Constitución, o regulado mediante una ley orgánica.³⁰
- La solicitud de información a las distintas instancias de la administración tiene tiempos de respuesta excesivamente largos, requiriendo en ocasiones complejos procesos y enfrentándose a dificultades administrativas que limitan el desarrollo práctico de tal derecho. El acceso a la información debe ser más sencillo y rápido.
- Los límites y causas de denegación de acceso a la información solicitada por los ciudadanos son frecuentemente ambiguos y poco justificados, apelando a conflicto con “*la seguridad nacional, la seguridad pública, los intereses económicos y comerciales, la garantía de la confidencialidad, o el secreto requerido en procesos de toma de decisiones*”. Por esto es importante limitar los secretos de Estado; la reforma de la Ley de Secretos Oficiales, que se encuentra en un estado bastante avanzado, debiera ser generosa en este aspecto.
- Las obligaciones creadas por la ley de Transparencia son insuficientes: no requiere proporcionar información esencial sobre el personal eventual de la administración, asesores

³⁰ “¿Qué mejorar en la Ley de transparencia? Más información, agilidad y sanciones”, Revista HAZ, 13 de febrero de 2023; “Diez años de la Ley de Transparencia: ¿qué ha cambiado?”, revista HAZ, 11 de diciembre de 2023.

adscritos a altos cargos y organismos, la publicidad institucional o el coste público de los medicamentos, entre otras cuestiones.

- Existe en algunos ámbitos una excesiva permeabilidad entre legisladores y grupos de presión, ya sean empresas o colectivos que pueden verse afectados por una determinada normativa en preparación. Evitarlo requiere hacer públicas las agendas completas de los altos cargos, y crear “registros de *lobbies*” que permitan fiscalizar la presión que los grupos de interés puedan ejercer sobre los poderes públicos, haciendo así más transparente el proceso de elaboración de leyes.
- Es preciso establecer sanciones en caso de incumplimiento de la ley de Transparencia, pues existe una clara resistencia en algunas áreas de la administración a contestar a las solicitudes de información de los ciudadanos. En particular, los ministerios, que debieran dar ejemplo en el desarrollo de una cultura de transparencia hacia los ciudadanos, no dejan de plantear litigios contra las resoluciones del Consejo de Transparencia, cuando son favorables a las solicitudes de información hechas por los ciudadanos.
- Escasez de recursos: el CTBG contaba en el último informe disponible, de 31/12/2022, con 25 trabajadores asalariados (si bien había aprobación para nuevos puestos), y se ve obligado a utilizar una parte significativa de sus escasos medios en atender los recursos que, contra los fallos del Consejo, presentan los propios Ministerios ante las instancias judiciales. No es el único organismo en tal situación: la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON), órgano que depende del Ministerio de Hacienda, pero con independencia en sus funciones, contaba en 2023 con 23 empleados y 29 vacantes.³¹

La transparencia es condición indispensable para otorgar legitimidad a la acción de la administración pública y generar confianza en la ciudadanía. Junto con la evaluación de las políticas públicas y la rendición de cuentas de los directivos públicos, constituyen aspectos básicos en la configuración de una administración al servicio de los ciudadanos. Lamentablemente, la regulación de estas cuestiones mediante normas de baja calidad, en algunos casos claramente obsoletas, y cuya aplicación es muy descuidada, refleja que los sucesivos gobiernos no creen realmente en la relevancia de estos aspectos. Como muestra más reciente, el Plan Anual Normativo para 2024 no incluye entre las casi 200 normas que configuran la agenda legislativa para este año la esperada reforma de la Ley de Transparencia (reforma que se ha utilizado para justificar no haber desarrollado el reglamento de la ley de 2013), ni tampoco la regulación de los grupos de interés, a pesar de haber sido anunciados repetidamente.

³¹ Con estos medios tuvo que tramitar, en el tercer trimestre de 2023, 643 expedientes relacionados con contratos negociados sin publicidad,

II. Acceso a la Administración pública y su servicio a los ciudadanos

Más y mejores opositores, y mejor formados

Cristóbal Rodríguez Giménez, Letrado del Consejo de Estado

1. Introducción

En España, la selección de los funcionarios públicos se realiza, con carácter general, a través del sistema de oposiciones. Las oposiciones consisten en una o varias pruebas de capacidad competitivas conforme a programas previos en virtud de las cuales se evalúa la aptitud de los aspirantes, se fija un orden de prelación de los mismos en la selección y se otorgan las plazas convocadas a los candidatos que obtengan las mejores puntuaciones. El sistema de oposiciones suscita filias y fobias por igual. Cuenta con acreditados defensores, que subrayan que se trata de un sistema que selecciona de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, pero también con acérrimos detractores, que critican su excesiva carga memorística y el arcaísmo de sus planteamientos y de la formación que proporcionan.

Este documento no pretende sumarse a lo mucho ya escrito sobre las ventajas e inconvenientes de sustituir este sistema por otros sistemas de selección de funcionarios públicos empleados en otros países, entre otras razones porque, actualmente, no se dan las circunstancias para que se alcance el amplio consenso político necesario para cambiar uno de los elementos nucleares del sistema de función pública. Queremos, en primer lugar, poner de manifiesto que se está produciendo una preocupante disminución del número de candidatos que se presentan a las oposiciones³² que está comenzando a incidir negativamente en el nivel de quienes acceden a la función pública, y que es necesario mejorar la formación que proporcionan las oposiciones para dotar a los funcionarios de las herramientas que necesitan para que la Administración pueda estar a la altura de los desafíos a los que se enfrenta. En segundo lugar, a la vista de estas circunstancias, proponemos una serie de medidas para revertir esa tendencia y atraer más y mejores opositores (sección 2) y mejorar la calidad de la formación de los funcionarios (sección 3)

2. Cómo atraer a más y mejores opositores

Los factores que inciden a la hora de tomar la decisión de comenzar a opositar son muchos y muy variados (desde las funciones que se desempeñarán en el puesto, hasta las posibilidades de carrera, pasando por las condiciones de trabajo) y no es sencillo determinar qué grado de influencia tiene cada uno de ellos sobre la decisión de opositar y, por tanto, también es complicado diseñar qué medidas deben adoptarse para atraer más y mejores opositores. Sin embargo, creo que entre esos factores hay uno, el propio diseño de las pruebas de oposición, que tiene una influencia determinante y que en no pocas ocasiones disuade de comenzar la preparación.

Las oposiciones son un sistema de selección extraordinariamente exigente y objetivo que ha garantizado la competencia y la independencia de la Administración Pública española y que

³² Disminución que, en el caso de algunos cuerpos, especialmente de los más prestigiosos, puede llegar al 50% en los últimos veinticinco años.

tiene importantes virtudes que no es necesario loar ahora. Sin embargo, es un sistema extraordinariamente duro, cada vez más con el paso del tiempo, y en ocasiones de forma innecesaria. Por ello, ante la necesidad de atraer más y mejores opositores, hacemos aquí un conjunto de sugerencias para minimizar una serie de disfuncionalidades que innecesariamente lastran el sistema de oposiciones y perjudican la atracción de talento a la Administración.

2.a Reducir la incertidumbre sobre los elementos fundamentales de la oposición

- Planificar las convocatorias futuras y el número de plazas que se convocarán³³

Con carácter general, las oposiciones para cubrir las plazas vacantes en los cuerpos más prestigiosos de la Administración no se celebran ni todos los años ni de forma periódica, no suele existir una planificación plurianual de convocatorias y, además, el número de plazas convocadas puede variar considerablemente de unas convocatorias a otras, sin que en muchas ocasiones haya motivos razonables que lo justifiquen. Estas circunstancias generan incertidumbre, restan concentración y desgastan a los opositores de forma innecesaria y podrían ser fácilmente eliminadas de la siguiente forma:

- Las Administraciones Públicas deberían publicar un calendario de convocatorias previstas con un horizonte temporal de, al menos, seis años, y que la convocatoria de las mismas fuera de forma automática o semiautomática. Los exámenes deberían celebrarse todos los años o, como mucho, en el caso de los cuerpos más reducidos en número, cada dos años, e, idealmente, para evitar retrasos sobrevenidos, en la misma época del año.
- El calendario de convocatorias debería también incluir el número de plazas convocadas, dentro de un cierto margen, que debería estar debidamente justificado. Lo ideal sería que el número de plazas convocadas fuera uniforme para favorecer la estabilidad del número de opositores y, con ello, su calidad.

- Publicar el programa y los ejercicios de la oposición con antelación suficiente

La publicación del programa de cada oposición tiene lugar junto a la convocatoria de las plazas vacantes, a escasos meses del inicio de los exámenes, y, por tanto, los opositores estudian hasta ese momento el programa de la convocatoria anterior. Aunque lo habitual sea que las modificaciones que se introducen en el nuevo programa se limiten a adaptar el programa de la convocatoria anterior a las últimas novedades legislativas, ello no excluye que, de tanto en cuanto, se lleven a cabo reformas sustanciales o integrales del programa o, incluso, que se modifiquen los ejercicios de la oposición, con el consiguiente perjuicio para quienes llevan más tiempo preparando la oposición. En mi opinión, ninguno de estos elementos debería convertirse en un factor de incertidumbre o sorpresa para los opositores, pues no añaden nada a su formación, y podrían ser eliminados fácilmente con las siguientes medidas:

- El programa debería publicarse con una antelación razonable, de al menos un año, que permitiera a los opositores prepararlo de forma adecuada.

³³ El reciente Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo prevé la planificación de los procesos selectivos. Ojalá se lleve a cabo esa planificación y se publiquen los calendarios de convocatorias.

- Los títulos de los temas deberían redactarse de la forma más genérica posible con el fin de minimizar los ajustes que hubiese que realizar, desechando con ello la práctica actual de optar por títulos muy prolijos, que quedan obsoletos con facilidad.
- Las actualizaciones en profundidad del programa, así como la modificación de los ejercicios, deberían realizarse con una antelación, como mínimo, de cinco años, con el objetivo de no perjudicar a quienes ya hayan empezado a preparar las oposiciones.
- Evaluar a los candidatos de forma más objetiva e imparcial

Se ha demostrado empíricamente³⁴ que en la evaluación de los candidatos de las oposiciones inciden factores tan ajenos a la calidad del candidato como el orden, el día o la hora en que son evaluados, la composición del tribunal, el ser “*hijos de*” o tener parientes en determinados cuerpos de la Administración. Estos factores, que afectan significativamente a sus probabilidades de éxito, disuaden a muchas personas de comenzar a preparar las oposiciones y, por ello, en la medida de lo posible, deberían contrarrestarse a través, entre otras, de las siguientes medidas:

- En los ejercicios escritos debería ocultarse la identidad del opositor para evitar posibles sesgos de evaluación, así como realizar una doble corrección independiente y, si los dos evaluadores discreparan, una tercera evaluación. Además, debería garantizarse el anonimato del candidato al menos en uno de los ejercicios³⁵.
- Los ejercicios orales deberían grabarse en vídeo y la grabación debería publicarse en la página web correspondiente para evitar arbitrariedades³⁶. Incluso, podría ponderarse retransmitir en *streaming* este tipo de ejercicios.
- Los criterios de evaluación deberían estar fijados de forma detallada y minuciosa en las bases reguladoras de la oposición, no de forma vaga y genérica como es habitual y, si es necesario, indicar su ponderación. Además, cuando fuera posible, especialmente en las oposiciones más reducidas y opacas, el tribunal debería motivar su decisión.
- El Tribunal, tanto sus miembros individualmente como el tribunal en su conjunto, debería acreditar la especialización técnica necesaria para evaluar a los candidatos -no el mero hecho de pertenecer a un cuerpo de la administración determinado-; experiencia previa en la preparación de opositores; una mínima antigüedad en la función pública; y la más absoluta imparcialidad en relación con los opositores y sus preparadores.

2.b Reducir el número medio de años necesario para aprobar la oposición

Actualmente, la duración media de la preparación de quienes aprueban las más exigentes oposiciones se sitúa entre cinco y siete años. Se trata de un tiempo excesivo que no solo disuade a quienes se plantean empezar a preparar una oposición, sino que desgasta y desmotiva a los opositores. Frecuentemente, ese largo período de tiempo va aparejado a un enorme

³⁴ Bagüés, Manuel (2005). ¿Qué determina el éxito en unas Oposiciones?, Documento de Trabajo FEDEA 2005-01

³⁵ Aunque en algunas oposiciones ya se ha adoptado esta medida, no puede decirse ni que se haya generalizado. Salvo error, la doble corrección independiente no se aplica, y menos la tercera evaluación.

³⁶ Fernández Delpuech, Lucía. Una reconstrucción de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público. Boletín Oficial del Estado. 2015.

sufrimiento, que no es inocuo; más bien al contrario, pues deja su rastro, no siempre positivo, en aquellos que han pasado por ese “proceso”. En mi opinión, el tiempo de preparación no es necesario que se extienda más allá de dos, tres o, como mucho, cuatro años bien aprovechados. Para ello, asumiendo la idea de que la formación que proporciona la oposición no es una formación definitiva y agotadora -como actualmente se entiende-, sino que constituye la base de la formación continua que debe recibir todo funcionario, deberían adoptarse, entre otras, las siguientes medidas para reducir el tiempo medio necesario para aprobar la oposición:

- Reducir los plazos entre la convocatoria de la oposición y la incorporación al puesto de trabajo.

Parte de la culpa del abultado número de años que, en término medio, se dedican a preparar la oposición se debe a la desidia con que la Administración observa los plazos relacionados con la selección de los futuros servidores públicos. A mi juicio, para evitar las dilaciones innecesarias en este ámbito, que son extraordinariamente frecuentes, podrían adoptarse las siguientes medidas:

- Establecer un plazo máximo -corto, de escasos meses- entre la publicación de la Oferta de Empleo público, la convocatoria y el inicio de la oposición³⁷, así como un plazo máximo entre el comienzo y la finalización de la oposición en función de sus características.
- Establecer un plazo máximo -corto, de escasos meses- desde la finalización de la oposición y la incorporación al puesto de trabajo, incluyendo, en su caso, el curso selectivo.

El cumplimiento de estos plazos debería garantizarse con las previsiones que fueran necesarias.

- Reducir la creciente complejidad de la preparación de los programas

La complejidad de la preparación de los programas de las oposiciones ha ido aumentando paulatinamente debido, entre otras, a las siguientes razones: por un lado, porque ha aumentado el número de temas del programa por el efecto acumulativo provocado por el paso del tiempo y por la falta de diligencia a la hora de eliminar aquellos temas cuyo contenido ha dejado de ser relevante; y, por otro, porque ha aumentado considerablemente la complejidad del contenido, especialmente en el ámbito jurídico, pues la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico actual es inmensamente superior a la de hace treinta años. A su vez, esta mayor complejidad es la causante, en parte, del aumento del número medio de años de preparación.

Ante este problema creo que es necesario que, con carácter general, se reduzca el número de temas que integran los programas de las oposiciones. Y, además, creo que esa reducción no tiene que suponer necesariamente un menoscabo de la formación de los funcionarios, siempre y cuando se haga con inteligencia y se parta de la premisa de que la oposición es la base de la subsiguiente formación continua que deberá seguir el funcionario y proporcionar la Administración. En todo caso, es urgente eliminar aquellos aspectos que complican de forma innecesaria la oposición, poniendo el acento más en la calidad que en la cantidad.

³⁷ Fernández Delpuech, Lucía. Una reconstrucción de los principios de mérito y capacidad en el acceso al empleo público. Boletín Oficial del Estado. 2015. Pg. 507.

- Limitar el número de convocatorias a las que se puede concurrir.

Esta medida permitiría reducir el número medio de años y ayudaría a resolver el problema al que se enfrentan muchos opositores quienes, al comenzar a preparar la oposición, se fijan un determinado horizonte temporal o número de convocatorias y que, llegado el momento, no son capaces de abandonar porque las posibilidades en el sector privado se han reducido y por la dificultad de reconocer que no se ha conseguido el objetivo fijado³⁸. Tres convocatorias deberían ser suficientes.

2.c Permitir opositar a personas que, actualmente, no pueden por diversas razones

- Por razones económicas

Actualmente, el coste de la formación y manutención de los opositores durante la preparación de la oposición es asumido, íntegramente, por sus familias. Ello supone que, teniendo en cuenta que el número medio de años de preparación es muy elevado, solo pueden asumirlo familias de poder adquisitivo elevado y, por tanto, el número de posibles candidatos es relativamente reducido. El Estado debería desarrollar programas de ayudas competitivas para sufragar, al menos en parte, el coste de la formación a futuros servidores públicos que lo necesiten; ello estimularía a algunos buenos candidatos a asumir el coste de oportunidad que implica el tiempo de preparación de una oposición, aumentando así el número de candidatos y también la calidad de los seleccionados.

- Por razón de las características de la preparación de las oposiciones.

Las características de la preparación de las oposiciones disuaden de presentarse a muchas personas con talento y cuya incorporación sería beneficiosa para la administración porque, o bien no están dispuestas a pasar por un proceso tan duro e incierto, o porque sus competencias, conocimientos y habilidades, siendo valiosas, no se ajustan a las evaluadas en las oposiciones. Además, las oposiciones atraen a personas de perfiles muy parecidos, incluso redundantes, y no complementarios y, con ello, privan a las organizaciones públicas de contar con personas de perfiles diversos que enriquecerían su visión y mejorarían su funcionamiento.

Para paliar estos problemas, creo que se deberían prever oposiciones que únicamente tengan ejercicios prácticos y en las que se exija para poder presentarse un número de años de experiencia en el sector privado en un ámbito relacionado con las funciones que se van a desempeñar. Este tipo de oposiciones, que es habitual en otros países de nuestro entorno, sería una vía de acceso igualmente meritocrática y que permitiría atraer talento del sector privado, garantizaría la objetividad de la selección y dinamizaría las organizaciones públicas.

3. Cómo mejorar la calidad de la formación que proporcionan las oposiciones

El mundo está experimentando cambios acelerados que exigen que los funcionarios cuenten con los conocimientos y habilidades necesarios para estar a la altura de los desafíos que se están planteando tanto a nivel nacional como internacional. Por ello, es necesario mejorar la

³⁸ Bagüés, M., Esteve-Volart, B. Selección y rendimiento en la función pública en La Ley de Economía Sostenible y las reformas estructurales: 25 propuestas, incluido en Bagüés, M. Fernández-Villaverde, J, Garicano, L., La ley de economía sostenible y las reformas estructurales, FEDEA. 2015. pág. 137.

preparación que reciben, tanto antes de ganar la oposición como después, una vez son funcionarios.

3.a Mejorar la calidad de los temas

Actualmente, la mayoría de los opositores ha abandonado el sistema tradicional de elaboración de los temas según el cual el opositor redactaba sus propios temas y luego los memorizaba y ha optado por simplemente memorizar los temas elaborados por sus preparadores. Al margen de que no es lo mismo preparar y memorizar temas propios que memorizar temas hechos por terceros, lo más llamativo es que los temas no están elaborados por especialistas en la materia, sino por los preparadores, quienes con sus conocimientos generales sobre las materias del programa elaboran los temas que memorizarán los candidatos que preparan. Como es fácil imaginarse, la calidad de estos temas es muy variable y depende mucho de quién haya redactado cada tema concreto y, además, con frecuencia están desactualizados y son el resultado de sucesivas intervenciones de personas diversas que difícilmente le pueden dar la coherencia interna que sería deseable.

En estas circunstancias, lo mejor sería que personas verdaderamente especializadas en las distintas materias elaborasen unos temas “oficiales”, que fuesen aprobados por la Administración o por los Cuerpos correspondientes, con el fin de que los opositores estudien textos de calidad contrastada y de minimizar errores ajenos a los opositores.

3.b Mejorar la calidad de la preparación

Los preparadores son aquellas personas que facilitan al opositor el contenido de los temas que debe memorizar, le escuchan exponer - “cantar” se dice en la jerga de los opositores- los temas que prepara semanalmente, y le hacen las correcciones o sugerencias que estiman pertinentes. La tarea del preparador -si se hace bien- es extraordinariamente exigente, pues requiere combinar extensos conocimientos sobre materias diversas, capacidad didáctica y, debido a la dureza psicológica de la oposición, habilidades propias de un *coach*. Actualmente, el sistema de preparación tiene, a grandes líneas, los siguientes rasgos:

- la preparación de los opositores es ajena a la Administración, e incluso en la mayoría de los casos a los Cuerpos. Es una actividad totalmente privada realizada por funcionarios -bien a título individual, bien organizados por academias privadas- al margen de cualquier cauce oficial. En consecuencia, son las familias de los opositores quienes deben asumir la manutención y el coste de la preparación.
- el preparador es, por lo general, una persona que ha aprobado la oposición a la que el opositor quiere concurrir y, salvo en los temas que versan sobre los ámbitos en los que trabajan o han trabajado, sus conocimientos se limitan a lo que recuerda de los temas que estudió cuando él preparó la oposición. No tienen formación ni pedagógica ni docente.
- la preparación de los opositores no es la actividad principal de los preparadores, sino una actividad accesoria que complementa su retribución, y no es infrecuente que la atención que prestan a los opositores sea objeto de queja por parte de estos y motivo de desaliento.

En mi opinión, una cuestión tan importante como la preparación de quienes serán los cuadros directivos de la Administración debería ser asumida por la Administración -directamente o a través de los cuerpos-, que no solo debería asumir el coste de la preparación sino seleccionar a

los mejores docentes y dedicar los recursos necesarios para garantizar que los futuros funcionarios adquieran una formación a la altura de las responsabilidades que deben asumir.

3.c Formación de calidad después de la oposición

La formación que proporcionan las oposiciones es eminentemente teórica pues, aunque se han generalizado los ejercicios prácticos, lo cierto es que la proporción de tiempo de la preparación que se dedica a estos ejercicios con respecto a los teóricos sigue siendo muy limitada en la mayoría de los casos. Es una formación generalista en una pluralidad de materias, que permite alcanzar un alto grado de cualificación profesional. Ahora bien, siendo extraordinaria y valiosa la formación que la oposición proporciona, no deberían perderse de vista sus limitaciones:

- Primero, la oposición forma en contenidos, teóricos y prácticos, pero no en habilidades, ni directivas, ni relacionales, ni digitales, ni del tipo que, indudablemente, debe poseer quienes están llamados a dirigir las organizaciones públicas y cuyo aprendizaje no puede dejarse al azar. Aunque la formación en estas habilidades se ha intentado proporcionar tras la oposición con programas, cursos o másters de duraciones diversas, lo cierto es que poco o nada impulsan las carreras de quienes los cursan y que cuentan con escaso seguimiento y prestigio.
- Segundo, la formación generalista que proporciona la oposición debería ser complementada con formación especializada *ad hoc* para el puesto concreto que debe desempeñarse, algo que simplemente no sucede ni está previsto en la Administración, donde se aprende “*sobre la marcha*”, de manera que solo los que permanecen en sus destinos durante largo tiempo -algo infrecuente en la Administración y que esta no fomenta- adquieren la especialización.

En mi opinión, lo fundamental es conseguir cambiar la mentalidad de que la formación de los funcionarios empieza y termina con la oposición. La formación no debe adquirirse, única y exclusivamente, antes de ganar la oposición, sino que debe distribuirse entre antes y después de la oposición, y esta última debe vincularse a la carrera administrativa de cada funcionario. Este cambio no solo permitiría reducir los programas de las oposiciones y el número medio de años necesarios para aprobar la oposición y atraer más candidatos, sino inculcar la necesidad de adoptar una mentalidad de formación continua que, sin eliminar el sistema de las oposiciones, permitiría formar en habilidades y especializar a los funcionarios. A mi juicio, para ello es imprescindible crear una institución de prestigio del tipo existente en otros países de nuestro entorno, para lo cual, probablemente, debería recurrirse a la colaboración público-privada.

4. Conclusión

La disminución del número de candidatos que se presentan a las oposiciones y la necesidad de mejorar la calidad de la formación de los funcionarios son dos de los retos fundamentales a los que se enfrentan las actuales Administraciones Públicas para garantizar la calidad de los servicios públicos y la protección de los intereses generales. Ante la imposibilidad de abordar una reforma integral del sistema que incida en las múltiples causas que afectan a esos problemas por la falta de consenso político, este documento realiza una serie de propuestas, fácilmente aplicables en la mayoría de los casos, tanto para atraer más y mejores opositores como para mejorar la calidad de la formación que reciben los funcionarios públicos.

La Administración Pública ¿un aliado de las empresas?

Pilar Platero Sanz, Interventora y Auditora del Estado en excedencia

En la actualidad estamos asistiendo a un ambiente de desconfianza y de desencuentro entre la Administración Pública y las empresas del sector privado.

Esta sensación de enfrentamiento no facilita que se puedan aunar esfuerzos que redunden en una mejora de la productividad, del bienestar social y en una óptima gestión de los recursos para así satisfacer las demandas de los ciudadanos.

En numerosas ocasiones, para que la Administración pueda dar una respuesta adecuada a esas demandas, es imprescindible que se supere el antagonismo entre lo público y lo privado, y que se instaure un clima de confianza mutua en el que se fomente la cooperación entre la Administración y las empresas. Las empresas pueden proporcionar en muchos casos soluciones más eficientes a las necesidades de los ciudadanos, a través de la transferencia de sus conocimientos, experiencias, capacidad de gestión y de innovación.

1. ¿Por qué es deseable que la Administración y las empresas colaboren?

Son múltiples las ventajas que proporciona la colaboración entre los sectores público y privado como instrumento de inversión, ya que favorece una mayor atracción de recursos financieros y su más eficiente aplicación, incorpora soluciones innovadoras en el diseño y ejecución de los proyectos, permite disponer de más personal especializado para la consecución de unos determinados objetivos, mayor agilidad procedimental, etc.

Estas ventajas que implica la participación de las empresas en los proyectos públicos deben de ser explicadas por parte de la Administración para fomentar, asimismo, entre los administrados un clima de confianza hacia la participación de las empresas en actuaciones públicas. La Administración siempre deberá ejercer la supervisión de la prestación a la que se haya comprometido la empresa, sin que esa colaboración con el sector privado implique dejación de responsabilidad por parte de la Administración, quien a su vez deberá proporcionar la necesaria seguridad jurídica a las empresas para incentivar su participación.

Tradicionalmente, la Administración había apostado por la Colaboración Público Privada en momentos de insuficiencia de recursos públicos para acometer grandes proyectos, ya que era necesario un vehículo para introducir financiación privada y liberar recursos públicos para otros destinos alternativos. Propósito al que en los periodos de consolidación fiscal se unía la necesidad de no generar déficit ni aumento de la deuda pública, dando lugar a la aparición de fórmulas no presupuestarias para llevar a cabo las inversiones en infraestructuras y al diseño de un esquema muy estricto de reparto de riesgos entre el socio público y el privado, siguiendo las directrices de Eurostat que, en numerosas ocasiones, eran difíciles de asumir por el sector privado.

Hoy asistimos a cifras récord de recaudación fiscal, debido principalmente a la inflación y al incremento impositivo, cuyos recursos han favorecido un incremento del 12% del consumo público en los últimos cuatro años, siendo el factor que más ha contribuido al crecimiento económico en España durante este periodo, en detrimento de la asignación de recursos a la inversión productiva pública.

Sin embargo, para seguir creciendo es necesario aumentar el nivel de inversión pública, tanto en infraestructuras y en innovación como en energías renovables, sin recurrir al incremento del déficit y, por tanto, del ya excesivo nivel de deuda pública de España, recordando que el déficit del conjunto de las Administraciones Públicas fue del 3,66% al cierre de 2023 y la deuda pública de alcanzó los 1.583 billones de euros, máximo histórico. Por ello, para alcanzar un nivel óptimo de inversión pública es imprescindible la participación del sector privado.

No es nuevo que la Administración facilite también la cofinanciación de los proyectos de Colaboración Público Privada mediante la asignación de fondos europeos, ya se trate de los fondos Estructurales y de Cohesión, como ya sucedió, por ejemplo, para financiar nuestras autopistas, aeropuertos, infraestructuras de agua y regadío, etc. Y, ahora además se cuenta con la significativa aportación de los Fondos Next Generation.

No obstante, se ha puesto en evidencia la falta de capacidad de absorción de la totalidad de fondos europeos asignados a nuestro país con cargo al presupuesto europeo por parte de la Administración española, ya que siempre ha habido problemas a la hora de conseguir un porcentaje óptimo en la ejecución de la financiación europea. Insuficiencia que ahora se está reproduciendo a mayor escala debido al relevante importe de los Fondos Next Generation asignados a España y para cuya optimización es indispensable la colaboración de las empresas, flexibilizando los procedimientos, en ocasiones excesivamente garantistas, aportando la máxima información a las empresas, propiciando cauces para su participación a la hora de definir las reglas de juego y garantizando la seguridad jurídica. Factores que facilitan el compromiso de las empresas y que, en ocasiones, se han echado en falta.

Es indudable que en el pasado las empresas españolas supieron aprovechar estas oportunidades de negocio, a las que les habría sido muy difícil acceder de otra manera, debido a la magnitud de los proyectos en los que participaron. Lo que contribuyó, por ejemplo, a que nuestras empresas se convirtiesen en líderes internacionales en el ámbito de la concesión de infraestructuras, por ejemplo.

2. Ideas para incentivar y afianzar la colaboración entre el sector público y el sector privado

Para incrementar el interés por promover las iniciativas de Colaboración Público-Privada, sería deseable que se reflexionase sobre necesidad de reorientar el sistema existente para impulsar su actividad en nuestro país

En su análisis sobre *El declive del sistema concesional* publicado por Fedea en enero de 2024, Ginés de Rus y Ángel de la Fuente indican que “el reparto de riesgos que establece la nueva normativa se aleja del óptimo”, por lo que proponen nuevos factores a considerar, en los casos que se hayan producido desajustes sobre lo previsto en el contrato concesional, para reestablecer el llamado “reequilibrio económico-financiero”. Así, por ejemplo, en los supuestos de concesiones que generan la mayor parte de sus ingresos mediante pagos de usuarios, estos autores proponen la posibilidad de considerar un plazo de la concesión variable para paliar los

efectos de una demanda de la infraestructura inferior o más alta que la considerada inicialmente, así como la flexibilización de los peajes.

Otras ideas a considerar para incentivar la participación de las empresas e innovar en el ámbito de la Colaboración Público Privada con el objetivo de mejora serían:

- Disponer de un marco legal y regulatorio claro, que ofrezca seguridad jurídica
- La Administración debe incentivar un papel más activo de la iniciativa privada en la identificación, preparación y desarrollo de actuaciones público-privadas, a través de presentación de proyectos a la Administración que pudiesen materializarse en contratos de iniciativa privada o en contratos de concesiones, por ejemplo. Siempre que se identifiquen con el interés público, tales iniciativas privadas podrían ser compensadas económicamente por parte de la Administración, incluso si no se accede a su materialización práctica. Así se favorecería la efectiva realización de proyectos de iniciativa privada regulados en el artículo 28 de la Ley de Contratos del Sector Público, figura que no ha tenido en nuestro país el desarrollo deseado.
- La Administración no sólo debe garantizar la consecución de la rentabilidad social del proyecto sino también de la rentabilidad económica de las empresas, procurando su compatibilidad con los criterios contables europeos previa consideración de las inquietudes del sector privado, fomentando el diálogo, su participación a la hora de definir las reglas de juego y, en su caso, en la determinación del contenido de los pliegos de licitación.
- Clarificar y equilibrar los criterios de distribución de los riesgos y su gestión.
- Si bien no se cuestionan las ventajas del sistema concesional para las grandes infraestructuras, sería aconsejable que la Administración fomentase una mayor participación de las empresas en la prestación de los servicios públicos, lo que podría redundar en un aumento de la calidad de los servicios y en una contención de los costes, por la mayor especialización y potencial innovador de las empresas.
- Previamente habría que realizar una labor pedagógica hacia la sociedad, que facilite que la Colaboración Público Privada en el sector servicios sea socialmente aceptable. A menudo, la opinión pública, al no tener la suficiente información o disponer de información tergiversada, se ha mostrado contraria a la utilización de esta figura, considerando que se trata de privatizaciones encubiertas.
- Hay que dar a conocer a los ciudadanos las ventajas que esta figura les ha aportado y que puede seguir aportándoles, no sólo porque se han beneficiado de infraestructuras que, de otro modo, no hubieran podido disfrutar, incidiendo sobre todo en las ventajas que puede proporcionar a los ciudadanos la participación de las empresas en la prestación de los servicios públicos.
- Ampliar el perímetro de los marcos de colaboración entre la Administración y la empresa para aquellos servicios que admitan un mayor grado de cooperación, como la tramitación de licencias, procesos administrativos, que pueden delegarse en gestorías administrativas, atención presencial, servicios de información, etc.

- Algo esencial en nuestro país es que se facilite la intervención en los proyectos de Colaboración Público Privada a las pymes. No sólo porque representan del 99% de nuestra estructura empresarial, sino también porque muchas iniciativas interesantes en el campo de la innovación surgen de empresas con un tamaño reducido.
- Aunque se cuente con la buena predisposición de ambas partes, sector público y sector privado, es posible que se generen discrepancias entre la Administración y las empresas colaboradoras por lo se deben de prever en el marco de la Colaboración Público Privada mecanismos de conciliación que resuelvan los conflictos que puedan surgir en la ejecución y en la interpretación de estos contratos, para así evitar la judicialización de estos problemas.

En definitiva, la Colaboración Público Privada favorece una Administración más moderna, más participativa, más abierta a las empresas. Siempre con el objetivo de seguir avanzando, seguir creciendo, y buscando la mejora de las inversiones y de los servicios públicos gracias al aprovechamiento de la experiencia de las empresas especializadas, que además ayudará a reducir costes y a acceder a nuevas tecnologías y a soluciones más innovadoras para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Recuperar las Asociaciones Público-Privadas en España

Ginés de Rus (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Universidad Carlos III y FEDEA)

1. Introducción

Una vez completado el proceso de planificación de las infraestructuras, identificados los problemas a resolver, sus distintas alternativas de solución y realizado el análisis coste-beneficio de los proyectos preseleccionados, el gobierno ha de decidir si la construcción, operación y mantenimiento de los proyectos finalmente elegidos van a ser ejecutados mediante provisión pública directa o mediante un contrato de concesión. También, si lo hará con pago directo de los usuarios o por transferencia de fondos públicos a la empresa concesionaria, aunque esto ha de conocerse antes de la evaluación porque la predicción de la demanda y por tanto la estimación de los beneficios sociales variarán con la política de precios.

Se ha argumentado que la asociación público-privada (APP) fue en España un modelo de éxito para la construcción de una buena parte de la red de infraestructuras viarias y que su declive actual se debe a reformas poco afortunadas que han dañado la credibilidad del sistema añadiendo incertidumbre, con el correspondiente coste financiero y reputacional, como pone de manifiesto el hecho de que en la mitad de los concursos recientes ha participado un licitador o ninguno y uno de cada tres contratos licitados ha quedado sin adjudicar (OIReScon, 2023).

Sin embargo, los problemas del sistema concesional español son sistémicos y se arrastran desde su época dorada, acentuándose con la reforma reciente. Dichos problemas están anidados en el tipo de gobernanza existente y en el diseño de los contratos. Al surgir las dificultades, la impericia en la manera de hacerles frente ha acabado por elevar los riesgos de las APP de manera exponencial, poniendo en peligro su permanencia como fórmula eficiente de provisión de infraestructuras.

Para comprender la raíz de los problemas es necesario entender que la ventaja de las APP no radica en la existencia de ganancias de eficiencia derivadas de la participación de las empresas privadas en la construcción y operación de las infraestructuras, porque esto ya ocurre con la provisión pública directa. Las ganancias de eficiencia proceden del reparto de riesgos y de los incentivos que se generan al diseñar los contratos de manera que se alineen los intereses de los sectores público y privado. La potencial superioridad de las APP frente a la provisión pública directa no está ni en la participación privada que también ocurre cuando las empresas acuden a los concursos de infraestructuras de provisión pública directa, ni en la ingeniería financiera resultante de que las empresas privadas adelanten los fondos, evitando que el gasto figure como deuda pública.

Las ganancias de eficiencia tienen otra procedencia. En primer lugar, el proyecto queda bien delimitado en su contenido y gestión, y los agentes involucrados se rigen por el derecho privado. Aunque existen varias empresas participando, un único equipo de gestión es el responsable de la relación con la administración pública, lo cual simplifica los procesos y evita costes administrativos. Además, la APP “empaqueta” las fases de construcción, mantenimiento y

operación de la infraestructura en un único contrato, lo que modifica los incentivos de manera positiva al vincular las decisiones de inversión y las de mantenimiento durante el ciclo de vida del activo. Otros incentivos no desdeñables son la reducción de retrasos evitables, la menor probabilidad de construir obras socialmente no rentables, y otros cambios de comportamiento de la concesionaria que alinean los intereses de los sectores público y privado.

Para obtener estas ganancias potenciales de eficiencia se requiere una adecuada distribución de riesgos y un sistema institucional con credibilidad y transparencia, con una Administración que actúa sujeta a normas razonables, dando así seguridad jurídica. Como veremos posteriormente, esto no se ha cumplido en nuestro país.

2. El sistema concesional español y su reforma

Los problemas de fondo que el sistema concesional español tenía en los años sesenta no se han resuelto con la reforma actual. La incompatibilidad del principio de “riesgo y ventura”, esencial en una concesión, con la garantía de facto del “equilibrio económico-financiero” recurriendo a la renegociación de los contratos en última instancia, ha enfrentado al Gobierno con las concesionarias. Intentar solucionar estos conflictos con la actual estructura del Ministerio de Transportes es muy difícil, siendo el recurso a los tribunales una práctica habitual.

Las distintas interpretaciones del Gobierno, concesionarios y jueces sobre el principio de riesgo y ventura, y en qué condiciones es legítimo restituir el equilibrio económico financiero de la concesión ha añadido incertidumbre en las APP, ya que la interpretación de estos principios está sujeta a un alto grado de indeterminación.

Para añadir más inestabilidad a las APP, teníamos el concepto de “responsabilidad patrimonial de la Administración”, mediante el cual la Administración tendría que indemnizar a la concesionaria por las pérdidas ocasionadas por circunstancias fuera de su control; por ejemplo, como resultado de modificaciones del marco legal posterior a su adjudicación, lo cual es razonable; pero también por “riesgo imprevisible”, otro concepto jurídico sujeto a interpretaciones diversas y fuente adicional de conflicto.

El cambio en el marco legal que afecta a las concesiones introducidos en la ley de contratos del Estado y en la ley de desindexación de la economía, dentro del proceso de transposición de la Directiva 2014/23/UE, han aumentado el riesgo para los inversores. No son sólo los empresarios los que perciben el aumento de riesgo (Nuñez Sánchez y de la Fuente Bitaine, 2023). La Oficina Independiente de Regulación y de la Contratación (OIReScon), en su informe especial de supervisión sobre los contratos de concesión en 2022, señaló que España ha sido el país de Europa que ha realizado la transposición más rígida de la directiva europea sobre contratación pública, dándose numerosos incumplimientos de la ley, recomendando que deben modificarse los criterios para determinar el periodo de recuperación de la inversión y lo que se considera “rentabilidad razonable”, al haberse regulado con excesivo detalle aspectos como la transferencia del riesgo operacional, el plazo concesional, o la fijación de la tasa de descuento (OIReScon, 2023).

Las dos modificaciones legales que han alterado el marco regulatorio de manera significativa son el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española y la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de

Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 23 de febrero de 2014. Algunos de los elementos esenciales que cambian las reglas de juego para los inversores son la determinación del periodo de recuperación de la inversión, el mantenimiento del equilibrio económico del contrato y la fijación de la tasa de descuento.

La idea básica que recoge la reforma normativa en su intento de reestablecer el principio de “riesgo y ventura” del concesionario consiste en recurrir a un tipo de regulación muy complicado de aplicar en contratos de larga duración con información asimétrica e incertidumbre de costes y de demanda. El tipo de regulación utilizado por el legislador ignora todo lo que hoy sabemos sobre la teoría de contratos e incentivos, tratando de aplicar una fórmula para el cálculo del periodo de recuperación de la inversión, mediante una fijación de la rentabilidad del capital y un reparto de riesgos que eleva la incertidumbre que ha de soportar el inversor a un grado innecesariamente alto, como muestra los pocos licitadores que acuden a los concursos y el alto número de concursos desiertos.

El Real Decreto 55/2017 define en su artículo 10 el periodo de recuperación de la inversión de la concesión de plazo fijo, cuya duración es el valor de n para el que se cumple la siguiente desigualdad, incluyendo en dicha corriente de ingresos netos las inversiones realizadas:

$$\sum_{t=0}^n \frac{FC_t}{(1+b)^t} \geq 0, \quad (1)$$

Donde FC_t denota el flujo de caja esperado del año t , n es el periodo concesional, y b es la tasa de descuento, cuyo valor será el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses, incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos.

Como puede suponerse, los flujos de caja ligados a proyectos de infraestructuras de larga duración están sujetos a demasiada incertidumbre como para poder determinar ex ante el plazo compatible con un valor actual neto igual o mayor que cero. El historial de renegociaciones de las concesiones de plazo fijo con prorrogas del plazo concesional, modificaciones de los peajes, compensaciones, etc., lo corrobora.

En este tipo de regulación, el legislador ha de estimar parámetros y realizar predicciones de largo plazo, además de fijar lo que entiende por remuneración normal del capital invertido. Aunque se establece un periodo máximo de 40 años para las concesiones de obras (con alguna prórroga cuando se cobra peaje), determinar el periodo concesional ex ante es un ejercicio imposible. Aunque el legislador establece la fórmula que permitiría el equilibrio económico de la concesionaria, en los términos que fueron establecidos para su adjudicación, es difícil imaginar que el regulador acierte con los valores de las variables que permitan a la concesionaria cubrir costes con el valor de n estimado basándose en predicciones de demanda y costes.

Dejando a un lado los casos de fuerza mayor (por ejemplo, terremotos o inundaciones), si las previsiones de la demanda necesaria para recuperar la inversión no se cumplen, la concesionaria no tendrá derecho a que se introduzcan cambios en el contrato para el restablecimiento del equilibrio económico financiero, incluso si dichas predicciones las hubiera realizado la propia Administración.

3. Cambios propuestos para mejorar la reforma

La reforma estructural del sistema concesional español ha sido ampliamente analizada (Engel, et al, 2015; de Rus, 2015; de Rus y de la Fuente, 2020; de Rus, 2023) y requiere un cambio en la estructura de la gobernanza actual. Tras la fase de planificación, una unidad administrativa en el Ministerio realizaría el diseño preliminar de los proyectos y, una vez que son evaluados por una agencia independiente fuera del Ministerio de Transportes, también procedería a su licitación. Otra unidad independiente de la que decidió la adjudicación se encargaría de la supervisión de la construcción, operación y mantenimiento del proyecto, sancionando los incumplimientos.

El reparto óptimo de riesgos es imprescindible para obtener las ganancias de eficiencia que se esperan de las APP al modificar los incentivos del concesionario. La normativa española asigna el riesgo de demanda al concesionario en el artículo 14, apartado 4 de la ley de Contratos del Sector Público. El legislador establece con claridad que el derecho de explotación de las obras va unido a un “riesgo operacional en la explotación de dichas obras abarcando el riesgo de demanda”³⁹. Para evitar que cambios exógenos en la demanda que imposibilitan el equilibrio económico de la concesionaria se puedan interpretar como riesgo imprevisible susceptible de compensación, el apartado 4 establece que “se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el mismo vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido como consecuencia de la explotación de las obras que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario debe suponer una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable”.

Asignar el riesgo de demanda a la concesionaria en una actividad en la que el volumen de usuarios es exógeno es la causa de muchos de los problemas de las APP. Como la ley fija un plazo máximo de 40 años, no existe un inconveniente legal para utilizar un plazo variable en el contrato concesional, ya que se ha argumentado con frecuencia que la Administración no podía firmar un contrato sin saber su duración. Las concesiones podrían licitarse con un sistema que asigne la concesión a la oferta que solicite el menor valor presente del flujo de ingresos derivados de la concesión (Engel et al, 2001), calculado con una tasa de descuento predeterminada por la Administración, dejando que el plazo de la concesión sea el necesario para recuperar esa cantidad con la demanda realmente observada.

La licitación por mínimo valor presente de los ingresos reduce significativamente el riesgo de demanda: si la demanda resulta inferior a lo previsto, se alarga el plazo de concesión en forma automática, hasta que se alcance la cantidad licitada, o hasta que se alcance el límite legal de concesión; en este último caso, la concesionaria sería compensada por la diferencia entre lo licitado y los ingresos recaudados hasta ese momento, lo que evitaría los problemas asociados

³⁹ La directiva europea define el riesgo operacional como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, que puede consistir en un riesgo de demanda o en un riesgo de suministro, o bien en un riesgo de demanda y suministro.

al cálculo del lucro cesante. Si la demanda es superior a lo previsto, el contrato finalizará una vez recuperada la cantidad licitada.

En la actualidad, la valoración de las ofertas y la posterior adjudicación de los contratos se realizan utilizando un sistema de puntos para un conjunto de variables, muchas de ellas cualitativas y con un sistema de ponderación ad hoc, lo que introduce cierta arbitrariedad y oscurece el proceso competitivo. Utilizando un filtrado de licitantes con las variables cualitativas técnicas que se estime oportuno, y con total transparencia, la concesión podría ser adjudicada a la oferta que solicitase el mínimo valor presente de ingresos.

4. Conclusiones

El modelo de colaboración público-privada en España está atravesando un periodo de incertidumbre por varias razones que vienen de periodos anteriores. Lejos de contribuir a la recuperación de las APP, la modificación reciente de la normativa por la que se rige ha contribuido a su declive. En estas páginas hemos esbozado cambios que podrían realizarse y que se desarrollan con detalle en las referencias bibliográficas. Dichos cambios afectan a la gobernanza del sistema de provisión de infraestructuras en nuestro país, al diseño de los contratos y al sistema de valoración de estos para la selección de la oferta ganadora. El sistema concesional español puede ser mejorado sin demasiado esfuerzo para reestablecer la confianza de los inversores sin dañar los incentivos que permiten obtener lo mejor de la iniciativa privada. La base de la reforma es una gobernanza bien diseñada y un reparto eficiente del riesgo.

Referencias

de Rus, G. (2015). "La política de infraestructuras en España: una reforma pendiente." FEDEA, Policy Papers no. 2015-08. Madrid.

de Rus, G. (2023). "Colaboración público-privada para la mejora de la eficiencia del gasto público en infraestructuras de transporte" en La inversión en infraestructuras: El modelo concesional como palanca del crecimiento económico y social. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 2/2023: 67-79.

de Rus, G. y A. de la Fuente (2020). "Algunas propuestas para una revisión de la política de infraestructuras." FEDEA, Policy Papers no. 2020-17, Madrid.

Engel, E., R. Fischer and A. Galetovic (2001). "Least-Present-Value-of Revenue Auctions and Highway Franchising," *Journal of Political Economy*, 109 (5), 993-1020.

Engel, E., R. Fischer, A. Galetovic y G. de Rus (2015). "Las Asociaciones Público-Privadas en infraestructuras y la reforma del sistema concesional español de autopistas de peaje." FEDEA, publicado en Cuadernos de Extensión Jurídica (Universidad de los Andes), 2018, n 31: 95-116.

Nuñez Sánchez, J. y B. de la Fuente Bitaine (2023). "La necesidad de recuperar el modelo concesional para seguir invirtiendo en infraestructuras, palancas del crecimiento económico y social", en La inversión en infraestructuras: El modelo concesional como palanca del crecimiento económico y social. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 2/2023: 27-34.

OIReScon (2023). *Informe especial de supervisión relativo a los contratos de concesión en 2022*. Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

La Administración Pública y la Productividad en España: ¿Estímulo o freno?

José E. Bosca, Universitat de València y FEDEA

Javier Ferri Carreres, Universitat de València y FEDEA

1. Introducción

El bienestar de la población guarda una relación muy estrecha con la renta per cápita de la economía a la que pertenece. Con algunos altibajos, la renta per cápita de España convergió con la Eurozona hasta la Gran Recesión. Si en el año 2000 nuestro diferencial del PIB per cápita con respecto a la media de las economías de la zona euro era del 14%, en el año 2007 se había reducido al 5%. Sin embargo, tras la crisis financiera y la del Covid la brecha se ha vuelto a ampliar hasta representar el 17% de la media de la Eurozona. Por el camino, otras economías, que a principios del siglo XXI partían con niveles de renta per cápita inferiores a la mitad de España, han realizado un rápido proceso de convergencia con nuestra economía. Así, la renta per cápita de Lituania es en la actualidad superior a la española, Polonia se encuentra sólo 6 puntos por debajo, y Rumanía, cuyo PIB per cápita representaba en el año 2000 un 35% del de España, hoy alcanza el 80%. En resumen, en la convergencia con Europa, España ha retrocedido más de 25 años.

Al descomponer el diferencial de 17 puntos que nos separa en renta per cápita con la Eurozona encontramos dos claros responsables. En primer lugar, nuestra productividad, medida como PIB por horas trabajadas, es 14 puntos inferior a la media de las economías del área del euro. También la tasa de empleados sobre el conjunto de la población se encuentra un 10% por debajo de la media europea. Esto significa que, en España, la renta per cápita se ha comportado peor que la de los países de nuestro entorno porque hay una menor proporción de nuestra población contribuyendo a generar renta, y porque la capacidad de generar renta de aquellas personas que trabajan está por debajo de la media de los países de nuestro entorno. De hecho, si no fuera porque en España se compensan las dos deficiencias anteriores con un mayor esfuerzo en el trabajo, a través de más horas trabajadas por empleado, la brecha negativa con Europa en nuestra renta per cápita sería incluso 7 puntos más acusada. El resultado de todo lo anterior es que no sólo hemos perdido renta per cápita y bienestar con respecto a nuestros socios europeos, sino que la población empleada también pierde bienestar al disponer de menos tiempo de ocio que su homóloga europea. Se podría decir que nuestros trabajadores sufren un castigo por el mal comportamiento de la productividad y del empleo.

La propuesta procedente del actual gobierno de reducir obligatoriamente la jornada laboral máxima tendrá un efecto directo sobre las horas por trabajador, pero también podría afectar a la productividad y al empleo. Si el efecto de esta medida sobre la productividad excede de la caída de las horas por empleado, se podría hablar de que la medida tendría un efecto positivo sobre la renta per cápita. Eso sucedería en el improbable caso en el que el trabajador fuera capaz de generar el mismo valor añadido o más, trabajando 37,5 en lugar de 40 horas a la semana. Si el posible aumento en productividad desencadenado por la medida fuera inferior a la reducción

en las horas por trabajador, la renta per cápita caería; excepto si el salario disminuyera en mayor proporción que la diferencia entre el aumento de la productividad y la reducción de las horas, en cuyo caso el consiguiente efecto positivo sobre el empleo podría servir como factor compensador.

El ejemplo anterior ilustra cómo la Administración Pública puede influir sobre la renta per cápita afectando a los tres grandes componentes que la integran: la productividad por hora trabajada, las horas trabajadas por empleado, y la tasa de empleo sobre la población total. En esta nota nos centraremos en la capacidad de la Administración Pública para afectar a la productividad en el largo plazo, cuyo aumento es el verdadero motor del crecimiento económico y el bienestar de la población, al permitir disfrutar de mayores tasas de empleo, mayor tiempo de ocio, mayores salarios, mayor consumo y mayores posibilidades de redistribución.

2. La relación entre la Administración Pública y la productividad

La productividad de una economía tiene mucho que ver con la capacidad de generar ideas nuevas o de aplicar de la mejor forma posible sobre nuestro entorno económico las ideas surgidas en otros entornos. Son las ideas las que han hecho prosperar a la humanidad a través de mejoras en la salud, la educación, el aumento en el tiempo libre, la mejor distribución de la renta, o la capacidad de satisfacer necesidades y preferencias relacionadas con el consumo. Al contrario de lo que sucede con el uso del factor trabajo o el capital cuando se mantiene constante la calidad, la generación de ideas no está limitada por los rendimientos decrecientes, sino que las nuevas ideas alimentan otras ideas. Además, dichas ideas terminan permeando sobre el trabajo y el capital mejorando la calidad en estos factores, lo que aumenta su potencial para generar valor añadido por unidad de input. Es el caso de las mejoras en el capital humano que se producen por la exposición de la población al sistema educativo o al aprendizaje que tiene lugar en las empresas, así como el de las mejoras tecnológicas que incorpora el nuevo capital adquirido al aumentar la demanda de inversión.

La Administración Pública puede jugar un papel activo en la dinámica de la productividad por distintas vías. De un modo directo, a través del gasto en bienes de consumo y servicios públicos, lo que podemos llamar gasto corriente productivo, pues genera valor añadido en la economía. En este caso, su rol en el aumento de la productividad debe medirse por su capacidad de alcanzar los objetivos que justifican en última instancia el gasto, como puede ser mejorar la formación de los estudiantes, cuando hablamos de gasto en educación, o solucionar del mejor modo posible los problemas de salud de la población, cuando nos referimos al gasto en sanidad. Otra forma directa en la que la Administración puede influir sobre la productividad es a través de la inversión pública pues, como hemos indicado, el nuevo capital incorpora nuevas tecnologías, y las nuevas infraestructuras, como carreteras, vías ferroviarias, puertos o colegios, mejoran la capacidad de los factores privados y del propio gasto público de contribuir a la generación de renta. Por último, la Administración Pública puede influir en la productividad de un modo indirecto, mediante normas y regulaciones que favorezcan o dificulten el nacimiento y la implantación de nuevas ideas al sistema productivo.

3. El gasto público en España y su financiación

Como norma general, el gasto público debería tener como uno de sus objetivos potenciar la productividad de las economías, por su efecto en el bienestar a largo plazo. Sin embargo, la financiación del gasto público mediante impuestos introduce distorsiones que frenan el crecimiento de la productividad. Por encima de cierto umbral de gasto público la evidencia empírica demuestra que un mayor gasto público reduce el crecimiento económico. Dicho umbral depende de la capacidad de la Administración Pública para maximizar la productividad a través del gasto y minimizar las distorsiones por la parte de los ingresos.

El gasto público total en España ha ido ganando peso en las últimas dos décadas. En el año 2000 suponía un 39% del PIB de nuestra economía, ascendiendo a más del 47% del PIB en 2022. La financiación de este gasto se ha producido por medio de un aumento en los ingresos públicos (básicamente impuestos) pero también, debido al desajuste entre ingresos y gastos, vía incrementos de la deuda pública. Por la parte de los ingresos públicos, la presión fiscal en España, medida como los recursos de la Administración Pública divididos por el PIB, aumentó de 38 puntos de PIB en el año 2000 hasta poco menos de 43 puntos en el año 2022. Mientras tanto, la deuda pública escaló del 57% del PIB en 2000 al 110% en 2022, lo que supuso destinar en el año 2022 un 6% del gasto público (un 2.5% del PIB) al pago de intereses, un concepto de gasto totalmente improductivo. Además, la elevada deuda pública hace vulnerable a la economía española ante posibles aumentos futuros en los tipos de interés, que encarecerían considerablemente la refinanciación de ésta, desviando recursos de otros usos más productivos.

Con excepción de la muy reducida parte dirigida a corregir externalidades negativas sobre la economía, el aumento en la presión fiscal ocasiona distorsiones en la asignación óptima de los recursos, lo que es un impedimento al crecimiento de la productividad. La gravedad de dichas distorsiones es específica de cada figura impositiva, siendo menor para los impuestos indirectos, como los impuestos al consumo, y mayor para los impuestos sobre el trabajo y el capital, que desincentivan la oferta y la demanda de trabajo, y la inversión productiva. Si comparamos el año 2022 con el año 2000 encontramos que el tipo efectivo de los impuestos al consumo (recaudación tributaria dividida por la base imponible) se ha mantenido relativamente constante alrededor del 13%, siendo uno de los más bajos de Europa, mientras que el tipo efectivo del impuesto sobre capital ha aumentado del 23% al 28%, y el tipo efectivo sobre el factor trabajo (que incluye las cotizaciones sociales⁴⁰) ha experimentado un incremento de 8 puntos porcentuales, del 29% al 37%, situándose, por la parte debida a las cotizaciones, entre los más elevados de Europa. La conclusión de todo esto es que el aumento experimentado en la presión fiscal desde el principio de siglo se ha producido sobre la base de una combinación de impuestos poco favorable al desarrollo de la productividad y del crecimiento económico.

Tampoco todo el gasto público tiene el mismo potencial de elevar la productividad de la economía. Si agrupamos las categorías de “Subsidios”, “Prestaciones Sociales” y “Otras Transferencias”, que podría considerarse la parte menos productiva del gasto público, detectamos un crecimiento desde el año 2000 de 7 puntos sobre PIB, desde los 17 hasta los 24

⁴⁰ Aunque las cotizaciones sociales tienen un componente de salario diferido, las imperfecciones en el mercado financiero, el diseño del sistema de pensiones, la traslación de la carga fiscal soportada por los distintos agentes, y la percepción sobre la sostenibilidad del sistema, las alejan del concepto original para el que fueron diseñadas.

puntos, lo que significa que su peso sobre el total del gasto público ha aumentado desde el 43% en 2000, hasta representar el 50% del total del gasto público en el año 2022. Un comportamiento muy distinto al de la inversión pública, que ha pasado de representar el 9,5% del gasto público (3,7% del PIB) en 2000 a únicamente el 5,8% (2,8% del PIB) en 2022. Dentro de la inversión pública, el gasto en I+D es un buen indicador del esfuerzo que la Administración Pública dedica a la generación de ideas que, como ya hemos comentado, están detrás del crecimiento de la productividad. En España el gasto público en I+D representó un 0,63% del PIB en 2022, el mismo porcentaje que en 2011, aunque mostrando una recuperación desde el 0,54% del 2018. Sin embargo, esta evolución es del todo insuficiente cuando la comparamos con los países de nuestro entorno, pues la brecha negativa en la ratio del gasto público en I+D sobre PIB, con respecto a la media de la Unión Europea, se ha ampliado de 16% a algo más de 18%.

4. Gasto público en educación y sanidad

Si excluimos las prestaciones sociales, la suma del gasto en educación y sanidad representa en la actualidad el 40% del gasto público. El gasto en sanidad ha crecido desde el 13,2% en 1999 hasta el 14,6% del gasto total de las administraciones públicas, mientras que el gasto público en educación se ha reducido desde el 10,4% al 9,2% del gasto total. El distinto comportamiento que han seguido el gasto público en sanidad y educación desde comienzos del siglo XXI refleja la distinta evolución de la población más demandante de estos servicios durante este periodo. Por ello, un mejor indicador para seguir el esfuerzo en gasto realizado en sanidad es el de gasto público real en salud por habitante, que ha crecido un 48% desde el principio de siglo (concretamente, desde 2003), y el gasto público real en educación por población entre 6 y 24 años, que ha crecido un 35%. Estas cifras contrastan fuertemente con la sensación que se ha generalizado en España de que, tanto la sanidad como la educación han experimentado importantes recortes en las últimas dos décadas, cuando las únicas caídas del gasto real por habitante, en ambos casos, se produjeron entre 2010 y 2013. Posteriormente, y hasta la actualidad, el gasto real per cápita ha crecido, tanto en sanidad como en educación, hasta alcanzar niveles claramente superiores a los que había en España en 2007-2008, al principio de la crisis financiera. Sin embargo, sobre la sanidad y la educación, la pregunta relevante en relación con la productividad es en qué medida el crecimiento del gasto real per cápita en ambos servicios ha cumplido su cometido primario: resolver los problemas de salud de la población, en el caso de la sanidad, y mejorar la formación para que la población se enfrente del mejor modo posible a los desafíos del mercado de trabajo, cuando hablamos de educación.

La tasa de abandono temprano del sistema educativo se define como el porcentaje de personas de 18 a 24 años que no ha completado la segunda etapa de educación secundaria, y no se encuentran inmersos en ningún otro proceso de formación. España ha realizado un considerable esfuerzo en la reducción de este indicador, que ha pasado del 24,7% en 2012 al 13,9% en 2022. Cuando lo comparamos con la media europea, la tasa de abandono ha pasado de ser 2,2 veces superior a la media europea en 2012 a 1,8 veces superior en 2022, la segunda tasa más alta de la Unión Europea, sólo superados por Rumanía. Aunque tanto la reducción en la tasa de abandono como el proceso de convergencia de este indicador con Europa son buenas noticias, no deja de ser una medida deseable pero indirecta de la calidad del sistema educativo, pues puede reaccionar tanto a regulaciones como a factores relacionados con el mercado de trabajo que guardan poca relación con la capacidad formativa de cada euro por estudiante gastado en

educación. En otras palabras, minimizar la parte de la población joven no expuesta a la educación es una condición necesaria, pero no suficiente. Una gran parte de las diferencias en productividad entre países se debe a la calidad de su sistema educativo.

La mejor forma de evaluar la calidad de los sistemas educativos es a través de la realización de pruebas estandarizadas a los estudiantes en las que se evalúan de forma objetivable los resultados conseguidos en el proceso de enseñanza/aprendizaje. La más conocida de estas pruebas son los informes PISA, fundamentados sobre la evaluación de las competencias de los estudiantes en distintas materias al finalizar la educación secundaria obligatoria. Desde el año 2000 a 2022 España ha visto como se reducían sus competencias en lectura, matemáticas y ciencias, lo que significa que en 2022 estamos aproximadamente un curso por debajo de un alumno medio de la OCDE en el año 2000. Esta caída de las competencias es un fenómeno bastante global que afecta a muchos otros países, y los países de la zona euro han experimentado un retroceso incluso superior.

En resumen, el importante aumento en el gasto público por estudiante que se ha observado en los últimos 25 años en España no ha venido acompañado de una mejora en las competencias de nuestros estudiantes o, dicho de otra forma, no parece haber mejorado la productividad del sistema educativo público. Más bien al contrario, cuando nuestros estudiantes terminan la enseñanza secundaria obligatoria en materias tan importantes como la comprensión lectora, el razonamiento matemático o el conocimiento científico se ha empeorado en las dos últimas décadas. Aunque PISA únicamente representa una fotografía de una cohorte determinada de estudiantes en distintos momentos del tiempo, este mal resultado recoge la influencia de deficiencias en los estadios primeros de la enseñanza y se contagia a los niveles superiores provocando títulos devaluados que no encuentran el reconocimiento que se les presupone en el mercado de trabajo. Para corregir estas deficiencias debería implementarse un mecanismo externo de rendición de cuentas a todos los niveles de la educación, junto con una mayor autonomía en la gestión de los centros, cuya financiación se debería ver condicionada por los resultados publicados de indicadores homogeneizados entre territorios y áreas económicas.

De modo similar a lo acontecido con la educación, los indicadores intermedios del gasto público en salud han tenido un comportamiento positivo durante el siglo XXI. Así, el gasto público sanitario real por habitante ha aumentado de forma considerable entre 2003 y 2022 (un 48%). Atendiendo a la información oficial de libre acceso facilitada por el Ministerio de Sanidad (Indicadores clave del Sistema Nacional de Salud), y centrándonos en los indicadores referidos a la atención primaria, podemos comprobar que el porcentaje del gasto sanitario en atención primaria ha permanecido muy estable en torno al 14% del gasto total sanitario durante las dos últimas décadas, lo que significa que el gasto real per cápita en atención primaria ha crecido al mismo ritmo que el gasto global, un 48%. Tan importante crecimiento del gasto ha permitido reducir el número medio de pacientes por médico en más de cien personas entre 2004 y 2022, de 1389 a 1282 pacientes por médico, y se ha reducido la media de consultas a médicos de primaria por habitante y año de 6 consultas en el año 2007 a 5,5 en el año 2022. Sin embargo, la mejora en estos indicadores no ha logrado aumentar la satisfacción de los ciudadanos con el Servicio Nacional de Salud, que se ha mantenido, con pequeñas oscilaciones, constante en 6,3 puntos sobre 10 en ese periodo de tiempo. En consecuencia, los datos del sistema de atención primaria en España parecerían apuntar a una reseñable mejora del servicio público, lo que

contrasta fuertemente con la percepción generalizada en la sociedad española de colapso, falta de recursos e incremento en los tiempos para ser atendido. Tal vez los datos medios del sistema están escondiendo un problema grave de gestión y organización de los recursos sanitarios, con centros de atención efectivamente muy saturados, y otros con elevados niveles de capacidad ociosa. Identificar las razones por las cuales el importante aumento en los recursos destinados a la sanidad por habitante no ha redundado en una mejor percepción ciudadana del funcionamiento de los distintos niveles de la sanidad pública, es imperativo para mejorar su eficiencia.

5. La capacidad de la Administración Pública para regular a favor de la productividad

Las deficiencias de la Administración Pública para conseguir una combinación de ingresos y gastos proclive al crecimiento de la productividad apuntadas anteriormente podrían verse compensadas por su capacidad para generar un conjunto de normas, reglas y leyes que favorecieran el crecimiento de la productividad en el sector privado. El Banco Mundial publica datos sobre la percepción del sector privado (hogares y empresas) en cuanto a la calidad de la gobernanza en los distintos países. Desde el año 2000 la calidad institucional en España (efectividad del gobierno + calidad regulatoria + estado de derecho + control de la corrupción) se ha reducido casi en 60 puntos porcentuales con respecto a Europa, pasando de estar un 37% por encima de la media de la Unión Europea en 2000 a estar un 20% por debajo en 2022. En términos de calidad regulatoria, después de estar un 20% por encima de la media europea a principios del siglo XXI, nos situamos un 30% por debajo en 2022. En rendición de cuentas las cosas no han ido mejor, con una caída del 50% con respecto a la media de la UE. Esta información dibuja un panorama de poca eficacia de la Administración española en la generación de normativa que estimule la creación y la implementación de las ideas en el sistema productivo y, lo que tal vez sea peor, la Administración Española parece no asumir muchas responsabilidades por este fracaso. El mejor antídoto contra esta deficiencia sería la creación de una agencia independiente de evaluación de políticas públicas, similar jurídicamente a la Agencia Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), que estaría encargada de valorar *ex ante* y *ex post* los efectos de las nuevas normas, como proponía la Ley para la Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas, de 2022, si bien el texto de la misma plantea muchas dudas y su aplicación parece estar detenida.

6. Conclusiones

Sin mejoras consolidadas de la productividad no puede haber crecimiento sostenido ni mejoras de bienestar. España se está separando cada vez más de la dinámica del crecimiento de la renta per cápita, la productividad y el bienestar de los países europeos de nuestro entorno, y el pobre desempeño de la productividad es el principal responsable de este hecho. Si, además, Europa tampoco lo está haciendo excesivamente bien en este sentido respecto a otras economías en el mundo, esto hace la situación de nuestro país todavía más preocupante. La Administración Pública puede influir de forma activa en la productividad a través del gasto y los ingresos públicos, así como mediante el conjunto de normas, reglas y leyes que genera

En España, el aumento de la presión fiscal durante el siglo XXI se ha correspondido con el aumento en los tipos impositivos efectivos de los impuestos que más distorsionan la asignación de recursos. Por otra parte, el aumento del gasto público al que ha servido el aumento de la

presión fiscal incorpora una parte cada vez mayor de subsidios y subvenciones, mientras que el gasto público en inversión e I+D tiene un peso cada vez menor y se aleja de la media europea.

La educación es un pilar fundamental de la productividad. El gasto público real en educación por persona en edad de estudiar ha crecido un 35% desde el año 2000, sin que dicho crecimiento haya sido suficiente para frenar la caída detectada en las competencias y habilidades de nuestros estudiantes en las pruebas internacionales estandarizadas. La salud es otro pilar necesario para el desarrollo del bienestar y la productividad. El gasto público real en sanidad por habitante ha aumentado un 49% en 20 años, permitiendo, por ejemplo, en la asistencia primaria, rebajar el número de consultas y de pacientes por médico. Sin embargo, la población no percibe que los servicios derivados del Sistema Nacional de Salud hayan mejorado, y la calificación que les otorga se mantiene en un notable bajo.

El deterioro percibido en la capacidad de la Administración Pública Española para gestionar los graves retos de nuestra sociedad es muy llamativo, como lo atestigua el retroceso de 60 puntos porcentuales con respecto a la media europea en el índice de calidad institucional.

III. El diseño de políticas públicas

Gobernanza y toma de decisiones en la Administración pública

Esteban Sastre, Instituto de la Empresa familiar

Uno de los grandes avances de los últimos años, como consecuencia de la revolución tecnológica, es el progreso en la capacidad de análisis, gracias a un mayor y mejor uso de la información. Aquellas organizaciones que están implementando criterios de decisión basados en datos, y están sabiendo adaptar sus sistemas de gestión a las nuevas necesidades de los clientes, ven mejorar su posición competitiva.

La comunicación digital prima y el mayor nivel de exigencia e inmediatez obligan a agilizar la capacidad de respuesta ante nuevos problemas y demandas. Esto depende, en gran medida, de la gobernanza, es decir, de la forma por la cual una organización toma decisiones y trata de hacer que se cumplan.

1. Complejidad normativa

En el caso de la gobernanza pública estas decisiones dependen, en gran medida, de un marco normativo que debe contribuir a la mejora del modelo de convivencia y al desarrollo de las sociedades. Unas reglas sencillas y claras reducen los costes de transacción y contribuyen a la dinamización económica y al aumento de los niveles de intercambio. Cuando el marco normativo se amplía excesivamente aumentan estos costes, y lo que antes era una ventaja se convierte en un problema.

Desde el inicio de la Democracia hasta 2018 se han aprobado en España más de 360.000 normas, de las cuales están vigentes en torno a 100.000.⁴¹ Tan enorme volumen de producción normativa se traduce en una elevada complejidad, con diferentes efectos negativos. El primero es procedimental, ya que se generan procesos administrativos lentos y farragosos. Segundo, la dispersión orgánica, que tiene su reflejo en las más de 16.000 entidades públicas, que en muchos casos incurren en duplicidades. Tercero, la fragmentación del mercado, derivada del diferente origen de las normas, explica, en parte, el reducido tamaño medio de nuestras empresas, uno de los grandes retos estructurales para mejorar la productividad.

Por otra parte, el contenido de las leyes o incluso la comunicación de la Administración con el administrado, muestran elevados síntomas de complejidad que se traducen en un elevado grado de conflictividad. Un ejemplo es el número de reclamaciones económico-administrativas, más de 200.000, de media, al año. Cuando el texto de la norma no está claro, los criterios de interpretación pueden ser diferentes.

Esta complejidad, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo, supone un elevado coste en términos de gestión, aprendizaje, formación, y adaptación. Es tiempo exigido a los ciudadanos y empresas, a quienes no se les está facilitando el cumplimiento de sus

⁴¹ Mora-Sanguinetti y Pérez-Valls, *¿Cómo afecta la complejidad de la regulación a la demografía empresarial? evidencia para España*, Documento de Trabajo 2022, Banco de España, 2020

obligaciones con la Administración pública. Y es un obstáculo al trabajo de los empleados públicos, ya que están sometidos a una rigidez regulatoria que, en muchas ocasiones, no ayuda a dar respuesta a los problemas de cada momento. No hay decisiones que tomar, hay normas que cumplir.

Un sistema de gestión rígido y complejo no facilita la capacidad de adaptación de la Administración.

2. El proceso de elaboración de normas

Es imposible encontrar soluciones en las leyes a todas y cada una de las necesidades que se plantean en la actualidad. La sociedad es cada vez más heterogénea, y el rango de situaciones, ambiciones, o preferencias, se amplía en cada generación. Uno de los grandes retos de la Administración pública es, por tanto, plantear un sistema de gestión ágil y eficaz (además de garantista), que permita adaptar su oferta a una demanda con un alto nivel de exigencia como consecuencia, entre otras razones, de una cultura digital creciente por parte del administrado.

Cuando las leyes exceden de la frontera entre convivencia y libertad individual, se altera el mecanismo económico que permite adaptar cada situación a cada realidad individual. Por ejemplo, ¿hasta qué punto es democrático que una entidad pública le diga al ciudadano cómo tiene que hacer la escalera de su casa? ¿Hasta qué punto la Administración tiene que decidir por el ciudadano la mejor educación para sus hijos? Estas preguntas forman parte de otro debate entre libertad individual y normas de convivencia, entre capacidad de elección del ciudadano y asignaciones administrativas.

Las decisiones en la gestión pública están condicionadas por unas normas que tratan de incorporar una realidad social diferente. Se cambian y adaptan las leyes, y se crean más y más capas normativas, pero la gobernanza y el sistema de toma de decisiones sigue siendo el mismo que hace más de un siglo.

Antes de ser aprobadas por asambleas o consejos de gobierno, las leyes pasan por varias fases que van desde el reconocimiento del problema hasta el planteamiento de la solución. Sin embargo, en este procedimiento no siempre se tiene en cuenta a todas las partes afectadas, ni se lleva a cabo el análisis y diagnóstico con el equilibrio adecuado. Así, por ejemplo, en los últimos años, se ha incrementado el recurso a los Reales Decretos-leyes, que evitan los informes preceptivos de los órganos consultivos.

Los procesos de elaboración de normas deberían contar con la participación real de expertos y partes afectadas, que ayuden a entender las diferentes perspectivas, que puedan aportar sus experiencias y enriquecer un debate en torno a un problema común, de acuerdo con las ideas de *Gobierno Abierto*. Si bien es cierto que este nivel de colaboración existe sobre el papel, queda un margen importante de mejora.

Los sesgos políticos, ideológicos o simplemente la aplicación de criterios de percepción en la toma de decisiones limitan la eficacia en la gestión pública y suponen, en muchos casos, un elevado coste adicional derivado de la ausencia de un análisis basado en hechos objetivos.

Hoy, gracias a las nuevas herramientas digitales, es mucho más sencillo generar, ordenar, compartir y analizar información. Las decisiones deben estar basadas en evidencias empíricas y

datos para mejorar la gestión y calidad de las políticas públicas. Cuando se tiene más información es más fácil gestionar y orientar la estrategia de cualquier organización.

La descentralización, además de acercar la Administración al ciudadano, permite aprovechar mejor los modelos comparados y experimentar desde diferentes perspectivas para después poder comprobar qué solución funciona mejor. Contar con 17 Comunidades Autónomas y más de 8.000 entidades municipales ayuda a poner a prueba proyectos piloto que luego, en caso de éxito, pueden ser contrastados y replicados en otros territorios.

3. Estabilidad normativa

Por otra parte, la objetividad en la toma de decisiones, y en su caso, la independencia de los reguladores contribuye a un enfoque basado en la realidad económica y social. La objetividad frente a la percepción facilita la estabilidad de las normas.

Si las normas no son estables se reduce la seguridad jurídica y la confianza. Por ello son tan importantes los acuerdos previos antes de aprobar una nueva norma. El consenso, la palabra, es el mejor antídoto a la inseguridad jurídica. Cuando las partes implicadas: expertos, sociedad civil y grupos políticos, participan desde el principio en el proceso decisorio, existe un mayor grado de implicación, sentido de responsabilidad y pertenencia a un proyecto pensado para perdurar en el tiempo. Un claro ejemplo es la Constitución.

Si, al contrario, la consigna es aprobar una ley sin necesidad de acuerdo, y si el fin (no el medio) es una buena foto, esa norma se modificará cuando el panorama político cambie. Buenos ejemplos son las diferentes leyes de educación o las permanentes modificaciones fiscales que se han sucedido desde el inicio de la Democracia. Una ley nunca puede ser un fin en sí mismo, debe ser un medio para mejorar la convivencia, el entorno y el desarrollo económico y social a largo plazo.

Un síntoma más de esta falta de estabilidad es la elevada rotación en cargos de alta dirección en la Administración. España es uno de los países donde más cambios se producen en los equipos directivos tras cada nueva elección política, según la OCDE. Esto implica que aquellas personas con nuevas responsabilidades no siempre tienen el conocimiento o la confianza con el equipo, lo que implica tener que transitar por una curva de aprendizaje que limita la capacidad de acción.

Un buen marco institucional es la base que diferencia generalmente a países desarrollados de otros países en vía de desarrollo, ya que contribuye a que los agentes económicos puedan tomar decisiones sobre la base de la estabilidad, credibilidad, y confiabilidad en el mantenimiento de las reglas de juego. Por tanto, es preciso buscar consenso para la estabilidad y el largo plazo.

Para alcanzar el consenso es necesaria la transparencia, es decir, que la información esté disponible pero también es muy importante que sea clara y fácil de entender. Este aspecto es muy relevante si se quiere mejorar el conocimiento y la implicación de los grupos afectados en las normas a aprobar. Los sistemas de *open government* (Gobierno Abierto) son una invitación a esta participación, que será mayor cuando los datos estén al alcance del interesado, además de limitar los problemas de información asimétrica. Al mejorar el nivel de información aumenta el criterio de las partes y se enriquece el debate en torno a un problema.

4. Generación y gestión de datos en la toma de decisiones

Sin información es difícil tener un criterio objetivo. Para ello es fundamental centralizar y ordenar los datos en bases compartidas. La generación de librerías digitales ayuda a entender mejor los patrones de conducta, correlaciones, o generar modelos de predicción. Hoy por hoy, es muy difícil comparar en algunos casos determinadas realidades o situaciones entre Comunidades porque no hay unas métricas comunes de medición.

El gran volumen de transacciones que se realiza diariamente en la Administración deja un rastro que debiera permitir interpretar estas preferencias, hábitos de comportamiento, necesidades, así como anticipar tendencias o mejorar la prospectiva estratégica. El dato se ha convertido en el nuevo petróleo, pero, a diferencia de éste, no es tan limitado y permite la creación de granjas de información mediante plataformas digitales.

La adaptación de la Administración al nuevo entorno digital depende, en parte, de su capacidad para aprovechar esta información. Hay diferentes aspectos que hay que reforzar. Primero la generación de datos: las interacciones entre el ciudadano y la Administración, o entre administraciones (interoperabilidad), incluso entre ciudadanos, generan gran cantidad de información muy valiosa. Segundo, determinar cómo se almacena esta información. Tercero, decidir cómo se ordena y se filtra. Cuarto, ver quién tiene acceso y reforzar la transparencia para un mayor aprovechamiento de la información. Quinto, facilitar el análisis de los datos y la aplicación de modelos de predicción. Sexto, elaborar y analizar rigurosamente el diagnóstico, que debe contribuir a facilitar la toma de decisiones.

Por tanto, la Administración tiene un amplio margen de mejora en cuanto al procedimiento de toma de decisiones, y éste comienza fundamentalmente por la elaboración de las normas. Hay que diagnosticar a partir de un buen análisis basado en datos y evidencias empíricas; mejorar los sistemas de generación, ordenación, publicación y análisis de los datos; incorporar a las partes implicadas, expertos y sociedad civil a los procesos de decisión y elaboración de normas; dar más espacio al debate para la consecución de acuerdos; y apostar por menos leyes y mejores (*Better Regulation agenda, European Commission*). No siempre es necesaria una nueva norma para resolver un problema.

Planes y políticas públicas: diseño, evaluación e interacción con los ciudadanos

Alfonso Novales, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Instituto Complutense de Análisis Económico

La calidad del diseño de una política pública puede condicionar decisivamente sus resultados. Con cierta frecuencia, se esgrime la aprobación de una ley o el lanzamiento de una determinada política para certificar, anticipada e injustificadamente, la resolución del problema que motivó dicha actuación. Por el contrario, la eficacia real de una política requiere un diseño riguroso de la misma, así como de su puesta en práctica, que conviene supervisar para poder corregir a tiempo posibles desviaciones respecto de su impacto esperado. El diseño de una política tiene que incorporar también su evaluación, y debe ser motivada a los ciudadanos, quienes deben estar informados de los potenciales costes y resultados de la misma, a través de la rendición de cuentas de los responsables de las actuaciones realizadas.

1. El diseño de políticas públicas

- Toda política pública tiene uno o varios objetivos: reducir el abandono escolar, fomentar la empleabilidad de los jóvenes, estimular el crecimiento y la creación de empresas, etc.. Pero debe tener también objetivos observables, en términos cuantitativos, que puedan reflejar los avances que se van consiguiendo en objetivos de carácter cualitativo como los mencionados.
- Una política pública debe diseñarse tras consultar con expertos del ámbito definido por los objetivos de dicha política, así como por representantes de los colectivos que puedan verse beneficiados o perjudicados por la puesta en práctica de la política. En este aspecto, los procesos de consulta pública que se han ido introduciendo en la administración pública española son muy relevantes y debe procurarse obtener la mayor utilidad de ellos.
- Toda política pública debe contar con un aparato de gestión suficiente. Esto es especialmente importante si se trata de actuaciones muy importantes por su magnitud presupuestaria (como los fondos Next Generation), o porque deban afectar a muchas personas en un corto periodo de tiempo (como el Ingreso Mínimo Vital). Analizar detalladamente si se dispone del aparato de gestión apropiado debe formar parte del diseño de toda política pública.
- El desarrollo de una política consume recursos públicos que, en aras de la transparencia, deben justificarse adecuadamente a los ciudadanos. Por tanto, el texto que acompañe la definición de toda política pública (ya sea mediante una ley o no) debe justificar la elección de un determinado tipo de actuación para la consecución del objetivo que se persigue. Debe explicarse por qué no se han seguido algunas de las actuaciones que pudieran considerarse como alternativas para el logro de dicho objetivo. Debe especificarse con cierto rigor por qué se espera que la intervención diseñada, y el presupuesto asignado, pueden ser suficientes para conseguirlo. Los resultados de una determinada política son inciertos a priori, tanto porque el diseño que se hace de la misma pueda ser más o menos adecuado,

como porque el contexto en que se aplica siempre va a recoger un grado más o menos elevado de incertidumbre. Por ello, para mayor transparencia, podría ser adecuado establecer en la definición de la política pública un conjunto reducido de escenarios con sus potenciales resultados correspondientes, en función de que de que materialicen las condiciones que definen cada escenario.

- Al igual que se recoge en la definición de las Memorias de Impacto Normativo (MAIN) para los decretos-ley, la definición de una política pública debiera indicar la información que se ha consultado para motivar tal actuación, así como para establecer el diseño que se ha escogido. Si procede, debiera incorporarse una comparativa internacional con experiencias similares, describiendo sus diseños y resultados registrados.
- Es importante establecer las relaciones entre una nueva política pública y los planes y políticas en fase de materialización, o aquellos que hayan podido aplicarse en períodos previos. La eficiencia requiere conocer bien las complementariedades que puedan existir entre ellas, y también los posibles solapamientos en las iniciativas de cada política, tanto en los medios como en los objetivos de cada una de ellas.
- En ocasiones, una política pública se introduce mediante una norma o ley que especifica la motivación, los objetivos y los medios a utilizar. Evidentemente, es imprescindible que dicha normativa se desarrolle y los medios especificados se pongan en funcionamiento, una vez aprobada la normativa.

2. Evaluación de políticas públicas

El diseño y la propuesta de toda política pública, estén recogidos o no en una ley, deben incorporar un esquema de evaluación, junto con un presupuesto para el mismo.

- El diseño de la política debe incluir, de manera muy concreta, los procesos de recogida de datos que deban hacerse durante y después de la aplicación de la misma, para que el proceso de evaluación que se haya diseñado resulte factible, llegado el momento.
- La evaluación debe hacerse ex-ante y también ex-post. La evaluación ex-ante debe justificar rigurosamente la elección de una determinada intervención pública, mientras que la evaluación ex-post o evaluación de impacto analiza los efectos de una política, pero no debe confundirse con una mera contabilidad de lo realizado.
- Cabe añadir también mecanismos de seguimiento de resultados de la política pública durante su aplicación, que permitan detectar dificultades en un estado temprano y efectuar las correcciones necesarias, bien en la implementación o en el objetivo que se persigue, cuando el entorno cambia de modo significativo. Para ello, es importante que los objetivos cuantitativos se establezcan junto con una senda de consecución de los mismos, que pueda ser utilizado en este tipo de seguimiento.
- Resulta esencial disponer de agencias evaluadoras que sean independientes de los centros responsables del diseño y ejecución de la política pública. Conviene considerar la participación del sistema de ciencia en los procesos de evaluación; la evaluación es parte esencial del mundo científico, que puede aportar además su independencia de criterio. En España no tenemos una buena tradición en este aspecto; la Ley 27/2022, de

Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas, considera la creación de tres organismos relacionados con la evaluación de políticas públicas, pero no se ha avanzado nada en este sentido.

3. Rendición de cuentas, lucha contra la corrupción: ¿cómo vamos en España?

La calidad de una democracia depende crucialmente de que los ciudadanos perciban que la administración pública utiliza los recursos proporcionados por todos para la solución de los problemas comunes. Para ello, la gestión de los recursos públicos debe ir necesariamente acompañada de una estructura rigurosa de evaluación de las políticas públicas, así como de una rendición de cuentas de los gestores públicos, todo ello en un contexto de total transparencia hacia los ciudadanos. La transparencia es, además, la mejor defensa para evitar casos de corrupción (*“En la opacidad está la corrupción y en la oscuridad muere la democracia”*, Esther Arizmendi, primer presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno).

Lamentablemente, en estos tres aspectos, relacionados entre sí y esenciales para la calidad de la gestión pública: transparencia, evaluación de políticas públicas, y rendición de cuentas hemos progresado insuficientemente.

Más de diez años después de la promulgación de la Ley de Transparencia continuamos sin disponer de información sobre los costes económicos reales de los diferentes programas, políticas y servicios públicos, así como de su impacto, y de las percepciones y opiniones de los ciudadanos acerca de los mismos.

La Ley 27/2022 de Institucionalización de la Evaluación no está bien diseñada y, quizá incluso afortunadamente, no ha sido desarrollada (Novales, 2023).

Tampoco sirve de mucho disponer de una normativa, junto con una agencia pública que supervisa su cumplimiento, si su labor no está sujeta a una planificación transparente y a una consiguiente rendición de cuentas, que permita a los ciudadanos conocer su existencia y actividad y poder acceder a sus servicios. Pero para poder someter a las instituciones a una adecuada rendición de cuentas “es imprescindible que las mismas pongan a disposición de los ciudadanos los datos que expliquen y fundamenten sus tomas de decisión y que permitan la elaboración de un conocimiento crítico” (Revista HAZ, 2023, Novales, 2020).

España no ha estado nunca bien situada en los Índices de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional (2024)), y su posicionamiento relativo empeora con los años: en 2023 se situó cuatro puestos por debajo del índice de 2020, en la posición 36, muy lejos de los países con los que habitualmente nos comparamos en términos económicos. Lo que más preocupa a Transparencia Internacional España (TIE) son dos puntos ciegos que no se tratan habitualmente como son la corrupción legal y la injerencia de los otros poderes del Estado – Ejecutivo y Legislativo- en las funciones del Poder Judicial. Los nombramientos basados en afinidades políticas pueden no garantizar la idoneidad y la competencia de los jueces

TIE considera preciso no solo que España aborde reformas legislativas sino, sobre todo, que implemente procedimientos y controles adecuados de integridad, transparencia y rendición de cuentas. Considera esencial recuperar el buen funcionamiento de las instituciones -como por ejemplo la renovación del Consejo General del Poder Judicial- y llevar a cabo reformas

institucionales necesarias, bastante coincidentes con las que hemos propuesto anteriormente, para reducir de manera significativa el nivel de riesgos de corrupción en el sector público.

Países como Italia o Francia cuentan en sus sistemas de justicia con una agencia nacional anticorrupción con autonomía e independencia, mientras que en España solo existe una fiscalía especializada en perseguir los delitos por corrupción (Fiscalía Especial contra la Corrupción) (OCDE 2024). Faltan medidas para garantizar que esta Fiscalía anticorrupción, dependiente del Ministerio de Justicia y por tanto del Gobierno, realice sus pesquisas de manera independiente del Ejecutivo. De modo similar, debiera modificarse el estatuto de la Fiscalía General del Estado para garantizar la separación de los mandatos entre este órgano y el Gobierno. Las grandes asignaturas pendientes de España son: 1) la implementación efectiva de la Ley del denunciante de la corrupción, ya que todavía no se ha creado la Autoridad Independiente de Protección al Denunciante, como anunciaba la ley 2/2023 de Protección a Informantes (si bien ya existen en alguna CCAA), 2) el “diseño normativo” que conforma la regulación de los *lobbies*, 3) la ley de conflicto de interés y de incompatibilidades, 4) la reforma de la Ley de secretos oficiales, y 5) la reforma de la Ley de Transparencia (Revista Haz, 2024).

4. El Gobierno Abierto como canal de interacción con los ciudadanos⁴²

La Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP) lanzado por la ONU en 2011, es una iniciativa multilateral que intenta asegurar compromisos concretos de gobiernos nacionales y subnacionales para promover el gobierno abierto, dar más poder a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza.

La estrategia de gobierno abierto lanzado por la ONU en 2011, del que nuestro país es firmante, incorpora tres elementos fundamentales: transparencia (estar expuesto al escrutinio público), accesibilidad (para cualquier persona y en cualquier lugar) y capacidad de respuesta a las nuevas ideas y demandas. Incorpora de manera clara la idea de dialogar e interactuar con el ciudadano, es decir, de hacerlo partícipe de las decisiones y considerarlo un emisor con ideas de interés, no un mero receptor pasivo. Todo ello, sobre la base de los principios de buen gobierno, tales como la rendición de cuentas, justicia, equidad, eficiencia, respeto del imperio de la ley y altos estándares de comportamiento ético.

Las comisiones y foros de gobierno abierto establecidos en los países que se adhieren a esta estrategia constituyen un vehículo idóneo para recibir las inquietudes, necesidades y demandas de la sociedad. Estos grupos supervisan la facilidad de acceso a la información pública, la rendición de cuentas de los compromisos asumidos, y el establecimiento de consultas públicas para recoger opiniones sobre normativa en fase de preparación. Para ello, la Administración necesita desarrollar las herramientas adecuadas para recibir, procesar y responder a las demandas y necesidades de los ciudadanos.

España forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto desde 2011 y ha llevado a cabo varios [Planes de Acción de Gobierno Abierto](#), cuyos logros pueden consultarse en el Portal de

⁴² La información descriptiva de la estrategia de Gobierno Abierto y su estructura de ejecución en España procede del Portal de Transparencia de la AGE:
https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/que-es_organizacion.html

Transparencia. Los Planes de Gobierno Abierto actúan como palanca para alcanzar el objetivo 16 de desarrollo sostenible de la [Agenda 2030](#): construir sociedades justas, pacíficas e inclusivas. La ejecución del Plan de Gobierno Abierto se lleva a cabo de manera colaborativa a través de los siguientes órganos:

- El grupo interministerial de Gobierno Abierto es un grupo de trabajo para la coordinación de las iniciativas de Gobierno Abierto en la Administración General del Estado. En él participan los responsables de las Unidades de Información de Transparencia y de Gobierno Abierto de todos los ministerios, correspondiendo su coordinación a la Dirección General de Gobernanza Pública. Su última reunión data de febrero de 2020.
- La Comisión Sectorial de Gobierno Abierto es un espacio de coordinación, colaboración y debate entre las Administraciones públicas españolas (estatal, autonómicas y locales) para el intercambio de experiencias y el desarrollo y seguimiento de iniciativas conjuntas en materia de gobierno abierto. Su última reunión fue en septiembre de 2023.
- El Foro de Gobierno Abierto es un espacio de participación y diálogo permanente entre las Administraciones públicas (estatal, autonómicas y locales) y los/las representantes de la sociedad civil, cuyo objetivo es impulsar la colaboración, la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. En él participan, con igual número de representantes, las Administraciones públicas y la sociedad civil.⁴³

El 29 de octubre de 2024 finalizará el IV Plan de Gobierno Abierto español (2020-2024), integrado por diez compromisos dirigidos a reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, estructurados en torno a cuatro grandes objetivos: 1. Transparencia y Rendición de Cuentas, 2. Participación, 3. Integridad, 4. Sensibilización y Formación. Para su logro se prepararon una serie de medidas dirigidas a mejorar la participación ciudadana, establecer nuevos sistemas de integridad en las instituciones públicas, y fomentar la educación y sensibilización de la ciudadanía y el funcionariado en materias de Gobierno Abierto. Además de los informes del Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza (IRM) para el Gobierno Abierto, el Instituto de Evaluación de las Políticas Públicas (IEPP), que realizó una evaluación intermedia del IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024, llevará a cabo también su evaluación final.

Lamentablemente, uno de sus principales objetivos, la reforma de la ley de Transparencia de 2013, no ha podido ser llevada finalmente a cabo, a pesar de que se constituyó un grupo de trabajo a tal fin, que elaboró diversas ponencias con propuestas de reforma, y se llevó a cabo un proceso participativo para la reforma de la ley. Por esta razón, tampoco se aprobó el reglamento de desarrollo de dicha ley, aunque se llegó a elaborar un borrador del mismo, que incluso se sometió a un proceso de información pública. En el lado positivo, se aprobó la ley 2/2023 de protección de las personas denunciantes de casos de corrupción y malas prácticas.

Actualmente (marzo 2024) está abierto a consulta ciudadana el V Plan de Gobierno Abierto. La convocatoria de la consulta pública se difundió a través del Portal de Transparencia, siendo recogida por la *newsletter* “La administración al día”, del INAP. Esto refleja el hecho de que las

⁴³ Se creó mediante la [Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero](#), que recoge su organización y funciones. El Foro aprobó sus normas complementarias de funcionamiento el 29 de octubre de 2020.

convocatorias de consulta están realmente accesibles únicamente a quienes desarrollan una actividad que les familiariza con consultas frecuentes con el Portal de Transparencia. En esta misma línea, no cabe sino reconocer que las actividades del Foro de Gobierno Abierto continúan siendo prácticamente desconocidas por los ciudadanos. Si se pretende que los ciudadanos se habitúen a consultar frecuentemente dicho portal como canal de interacción con la administración, debería desarrollarse una iniciativa educativa muy importante.

Tan importantes limitaciones en la comunicación con los ciudadanos no son un caso esporádico. A modo de ejemplo reciente, el 7 de marzo de 2024 se anunció en los medios de comunicación que el borrador del proyecto de Real Decreto por el que se creará el Consejo de la Productividad de España salía a audiencia pública; el plazo límite para enviar sugerencias y propuestas a través del Portal de Transparencia era el día 14 de marzo. La brevedad del plazo de una semana para la interacción con los ciudadanos se debe a que el RD se tramita por procedimiento de urgencia; aspecto sorprendente, puesto que la solicitud/requerimiento de la Comisión Europea respecto de la creación de tales Consejos de Productividad data de 2016.

Convendría asimismo que existiese un acceso centralizado a los documentos que se encuentran abiertos en un momento dado a los trámites de Consulta Pública Previa y de Audiencia e Información Pública. Actualmente, la información sobre la consulta abierta se realiza a través de la página web de cada organismo promotor de la nueva normativa o política, lo que dificulta mucho su búsqueda y aún más, estar al corriente de dichos procesos de consulta con los ciudadanos. Los documentos cuyos trámites ya han cerrado pueden residir, como sucede actualmente, en las páginas Web del ministerio correspondiente.

5. Resumen

Las políticas públicas definen intervenciones con cargo al presupuesto público, en busca de mejorar el bienestar de los ciudadanos. Su justificación (evaluación ex-ante) y su evaluación de impacto (evaluación ex-post), con plena transparencia, son esenciales para garantizar la calidad de una democracia. Las fases de consulta pública y de audiencia e información pública de los proyectos de normas impulsados por la AGE, introducidos en la Ley 50/1997 de Gobierno y habituales en la UE, constituyen un avance decisivo en la interacción con los ciudadanos. Favorecen la recepción de sus solicitudes y opiniones acerca del diseño, objetivos, y plan de puesta en práctica de una determinada política pública. Una vez ejecutada dicha política, el compromiso de transparencia y rendición de cuentas de los gestores públicos es el mejor modo de evitar posibles casos de corrupción. Los planes de Gobierno Abierto comprometen a los gobiernos con la transparencia y constituyen un canal muy prometedor de interacción con la sociedad civil en la búsqueda de una gobernanza transparente en beneficio de todos.

Referencias

Novales, A., 2023, *“La evaluación de políticas públicas en España: equívocos e incumplimientos”*, A. Novales, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Novales, A., 2020, *“Cumplimientos y realidades”*, <https://nadaesgratis.es/admin/cumplimientos-y-realidades>

OECD, 2024, “*OECD Anti-Corruption and Integrity Outlook: Country Fact Sheet 2024*”, marzo 2024

Revista Haz, 2024, “*Los riesgos para la transparencia en España: corrupción legal y politización de la Justicia*”, 12 de febrero de 2024. <https://hazrevista.org/transparencia/2024/02/riesgos-transparencia-espana-corrupcion-legal-politizacion-justicia/>

Revista HAZ, 2023, “*Diez años de la Ley de Transparencia: ¿qué ha cambiado?*”, 11 de diciembre de 2023. <https://hazrevista.org/transparencia/2023/12/diez-anos-ley-transparencia-que-cambiado/>

Transparency International, 2024, “*Corruption Perception Index 2023*”, enero 2024

IV. Evaluación de políticas públicas

¿Dónde estamos en la evaluación de políticas públicas?⁴⁴

Ángel de la Fuente, FEDEA e IAE-CSIC

Alfonso Novales, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Instituto Complutense de Análisis Económico

Un buen sistema de evaluación de políticas públicas y de rendición de cuentas es esencial para una eficiente gestión económica de los recursos públicos, que permita corregir desviaciones respecto de objetivos esperados, establecer prioridades con claridad y diseñar políticas adecuadamente.

En distintos momentos de la aplicación de una política, la evaluación puede cumplir con diferentes objetivos. Inicialmente, la evaluación ex-ante debe justificar rigurosamente la elección de una determinada intervención pública. Debe considerar políticas o actuaciones alternativas que pudiesen haber conducido al cumplimiento del mismo objetivo que la política escogida. El diseño de la política propuesta debe consultarse con expertos, así como con representantes del área afectada, y conviene analizar las experiencias similares en otros países en términos de la política que se propone.

Un segundo tipo de evaluación consiste en hacer un seguimiento de la aplicación de una política. Para ello, es conveniente establecer previamente un escenario temporal acerca de su puesta en práctica, así como de sus potenciales resultados. Seguir el desarrollo y los primeros resultados de una política permitirá también identificar las causas de las posibles desviaciones, para actuar sobre ellas o para modificar los objetivos inicialmente trazados.

Por último, la evaluación ex-post o evaluación de impacto analiza los efectos de una política, pero no debe confundirse con una mera contabilidad de lo realizado. Mostrar los kilómetros de carretera o vía férrea construidos como fruto de una política de reactivación de determinado territorio, y relacionarlos con el presupuesto ejecutado, permite analizar la eficacia en costes, pero no es una evaluación de la política. El modo en que se diseñó la evaluación del Plan Anual de Política de Empleo dentro de la Estrategia de Apoyo Activo al Empleo 2021-2024 es un claro ejemplo de este tipo de confusión (Cebrián et al. (2022)).

1. La evaluación de políticas públicas en España

La evaluación comenzó a ser tomada en consideración en España tras el ingreso en la actual UE. En 2007 se creó la Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas (AEVAL). Tras ser vaciada gradualmente de recursos y contenido, fue suprimida en 2017 sin mayor justificación, siendo sustituida por un Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, con rango de subdirección general, dependiente de la Secretaría de Estado de Función Pública,

⁴⁴ Este artículo se apoya en los trabajos: Fedea Policy Papers 2021/09, y de la Fuente y Novales, *Ekonomiaz*, 2023.

que apenas ha generado evaluaciones rigurosas de impacto o análisis coste-beneficio de políticas o programas de cierta entidad.

Previamente, en octubre de 2012 se creó la Comisión para la Reforma de la Administración (CORA). Su informe de 2013 introdujo el requisito de que toda nueva normativa viniera acompañada de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), una figura ya introducida en la ley del Gobierno (Ley 50/1997), y regulada por el RD 1083/2009 y el DL 931/2017. Dicha Memoria está orientada hacia una evaluación ex-ante, pues debe incluir una justificación de la nueva norma, analizando su impacto jurídico, e indicando normas que puedan quedar derogadas. También debe analizar el impacto económico y presupuestario de la nueva norma, describir los informes consultados para su diseño y redacción, las contribuciones recibidas de los expertos e instituciones consultadas y los resultados de los procesos de consulta e información pública a los que debe someterse un anteproyecto de ley, antes de su aprobación de acuerdo con la ley del Gobierno (art.26).

La ley del Gobierno (Ley 50/1997) requiere la elaboración de un Plan *Normativo* Anual detallando las iniciativas legislativas que habrán de ser elevadas cada año al Consejo de Ministros para su aprobación, e indicando cuáles de ellas habrán de someterse a una evaluación *ex post*.⁴⁵ De modo complementario, el *Informe Anual de Evaluación*, que debe elaborar el Ministerio de la Presidencia, debe reflejar el grado de cumplimiento del Plan Anual Normativo del año anterior, así como las conclusiones del análisis de las normas que hayan sido evaluadas, atendiendo a su eficacia, eficiencia y sostenibilidad, pudiendo dar lugar a recomendaciones para la modificación o derogación de las normas evaluadas. Sin embargo, a pesar de su nombre, ni el Plan Normativo ni el Informe de Evaluación han llegado a presentar realmente evaluaciones. Son, simplemente, un índice de normativas a someter a aprobación, y un chequeo de si, efectivamente, se han propuesto y han sido aprobadas. Como puede verse, la responsabilidad sobre la evaluación, muy desvirtuada conceptualmente, ha estado siempre en manos del ejecutivo.

En ocasiones, se han asumido compromisos en materia de evaluación que no se han cumplido: dentro de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020, la Conferencia de Presidentes del 17 de enero de 2017 decidió establecer Planes Anuales de Empleo. También acordó difundir públicamente evaluaciones, anuales o bienales, del cumplimiento y los resultados de las políticas activas de empleo propuestas en dichos Planes, así como de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del sistema de formación profesional para el empleo. Únicamente se ha publicado la evaluación del Plan Anual de Empleo 2021, y no se han publicado los Planes Anuales de 2023 y 2024.

El intento más reciente de reforzar la evaluación de las políticas públicas han sido los llamados *Spending Reviews* (revisiones de gasto) realizados por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIREF, con el objetivo de mejorar la eficiencia del gasto público. Dichas revisiones se realizan por encargo del Gobierno, motivado a su vez por una recomendación de la Comisión Europea que surge en torno a la discusión del Plan Presupuestario para 2017. En el

En la reformulación establecida en la disposición final tercera de la ley de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015, art. 25). El Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación están regulados por el Real Decreto 286/2017.

Spending Review 2018-2021 se evaluaron diversas políticas de gasto estatales y autonómicas, algunas con un elevado peso presupuestario, siguiendo en la mayoría de los casos procedimientos mucho más cuidadosos de lo que había sido habitual hasta el momento en nuestro país. Entre ellas se incluyen las políticas activas e incentivos al empleo, algunos componentes del gasto sanitario, las becas y ayudas universitarias y para la contratación de personal investigador, los beneficios fiscales y ciertas inversiones ferroviarias.⁴⁶ En diciembre de 2021 se aprobó el Spending Review 2022-2026, actualmente en desarrollo.

Parece claro que hay una creciente sensibilidad acerca de la necesidad de evaluar las políticas públicas con el fin de mejorar su calidad y como elemento central en una democracia sana, en la que los ciudadanos merecen conocer con transparencia las actuaciones de sus gestores públicos. Esta creciente concienciación de la importancia del tema se extiende también a las CCAA. Varias han aprobado normativa para desarrollar un sistema público de evaluación, o incluyen referencias a la evaluación en sus normas de transparencia, participación o gobierno abierto, y al menos ocho de ellas han hecho encargos de evaluación de algunas de sus políticas a la AIREF.

Pero conviene resaltar tres aspectos que enturbian frecuentemente la concepción de lo que debe ser una evaluación rigurosa de las actuaciones públicas:

- Diversas instituciones realizan tareas consideradas de evaluación en España. Entre ellas están el Tribunal de Cuentas, la IGAE, la Oficina Nacional de Auditoría (dependiente de la IGAE, a diferencia de otros países), el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas, y la Oficina Nacional de Evaluación, creada en 2021 para supervisar los contratos públicos. Esta relación de instituciones ilustra la confusión existente en nuestra normativa entre tareas de evaluación de impacto y tareas de auditoría presupuestaria.
- Conviene valorar también que en universidades y centros de investigación España cuenta con un buen número de expertos en evaluación, que han hecho aportaciones muy relevantes tanto en el desarrollo y aplicación de metodologías de evaluación, como en su aplicación a casos concretos, especialmente en los ámbitos educativo, tributario, y de políticas de empleo (véanse VVAA (2021) y VVAA (2022)).
- Estamos habituados a presentar los objetivos de un determinado plan, política o intervención, en términos cualitativos. como pudiera ser “mejorar la calidad de la administración”, “mejorar los resultados escolares”, o “reducir el paro”. El problema es que una descripción cualitativa, si bien facilita establecer objetivos difícilmente discutibles, no permite una evaluación rigurosa de resultados. Al carecer de una referencia cuantitativa observable puede argumentarse que muchos hechos se deben a la intervención. Poco importa que esos hechos no se hubiesen anunciado de antemano como resultado previsible de la política. O que se hubiesen producido igualmente en ausencia de la intervención. Esto facilita la vida de los responsables del diseño y ejecución de la política, que pueden arrogarse fácilmente resultados. Pero no facilita la eficacia de las políticas.

⁴⁶ Para más detalles, véase <https://www.airef.es/es/spending-review/>.

2. La Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas

En este contexto se aprobó la Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas, ley 27/2022, de 20 de diciembre de 2022. La ley se justifica para tratar de resolver *“la dispersión y falta de uniformidad de la práctica de la evaluación, disparidad de criterios a la hora de definir la evaluación de políticas públicas y sus contenidos, ya que se incluye en dicho concepto una gran variedad de actividades de seguimiento, auditoría, supervisión y análisis”* (Preámbulo II).

Esta situación se afronta en la ley creando un entramado de organismos e informes. Se anuncia la creación de 3 organismos estatales: la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, la Comisión Superior de Evaluación, que debe coordinar los distintos ministerios entre sí y con la AGE, y el Consejo General de Evaluación, de carácter consultivo y asesor, en el que estará representada la sociedad civil. Además, se crearán unidades de coordinación de la evaluación de políticas públicas en cada Ministerio. En cuanto a qué evaluar, la Ley establece un Plan de Evaluaciones Estratégicas (PEE) del Gobierno, de carácter cuatrienal, que afectará a las políticas públicas consideradas relevantes, así como Planes departamentales de Evaluación, uno por ministerio, de carácter bienal, que se presentarán a la Comisión Superior de Evaluación, si bien la Ley no especifica con qué objeto se presentarán a dicha Comisión. Todo ello genera una importante carga administrativa, pero de dudosa utilidad.

Sorprende que, a pesar de la relevancia de la Agencia Estatal de Evaluación, la ley no describe la composición de sus órganos de dirección, las características de su personal, ni el proceso de selección del mismo. La ley le otorga un *“alto grado de independencia y autonomía”*, a pesar de ubicarla en la Secretaría de Estado de la Función Pública. Tampoco parece buena idea para garantizar su independencia que el Plan de Evaluaciones Estratégicas, que debe elaborar esta agencia esté sujeto a posible modificación y aprobación por parte del Consejo de Ministros.

Tampoco hay rastro alguno en la norma de mejoras metodológicas, más bien al contrario. El texto incluye secciones sobre el marco conceptual y la práctica de la evaluación de las políticas públicas, los indicadores de seguimiento y evaluación de tales políticas, el equipo evaluador y el proceso de evaluación, pero todas ellas son perfectamente prescindibles por su pasmosa superficialidad y falta de concreción. Peor aún, en él se atisban elementos de una concepción muy ideologizada y muy discutible de qué es y cómo debe hacerse la evaluación de políticas. En particular, resultan muy preocupantes la referencia a la evaluación como *“mecanismo de lucha contra la inequidad”* y el énfasis sobre la *“participación de los agentes implicados y de los sectores de la ciudadanía afectados.”*⁴⁷ La lucha contra la inequidad es ciertamente uno de los posibles objetivos de las políticas públicas, pero no debe serlo de la evaluación per se. Ésta debería limitarse a cuantificar los costes y los beneficios de las políticas analizadas, incluyendo sus posibles efectos distributivos, y a comprobar si sus objetivos se están cumpliendo o no y si pudiera haber formas más eficientes de cumplirlos. En la misma línea, a la hora de cuantificar los costes y beneficios de una determinada política pública, puede ser útil consultar a los afectados, pero estos no deberían ser nunca participantes activos en la evaluación, al menos si aspiramos a que ésta mantenga una cierta objetividad.

La Ley de Evaluación responde a compromisos adquiridos en los componentes 11 y 29 del Plan de Recuperación, muchas de cuyas actuaciones se incluyeron a requerimiento de la Comisión

⁴⁷ Véanse el preámbulo de la norma y sus artículos 8 y 9 entre otros.

Europea; entre ellas, se pedía a España un impulso a la evaluación de políticas públicas. Curiosamente, sin embargo, el propio Plan de Recuperación no incluye ningún sistema de evaluación del impacto de sus múltiples actuaciones. Tan solo manifiesta una clara preocupación por supervisar el rigor en la ejecución contable-financiera que asigna al Tribunal de Cuentas y la Intervención General del Estado, reduciendo así, de nuevo, la evaluación económica al control contable.

Tampoco hay referencias, probablemente porque no se produjeron, acerca de las consultas establecidas con los muchos expertos que, tanto en el mundo académico, como en diversas instituciones de investigación, trabajan en los temas relacionados con la evaluación de políticas públicas.⁴⁸ Esto, a pesar de que en los dos últimos años, tres de las mejores publicaciones académicas españolas en Economía (Papeles de Economía Española (Funcas), Información Comercial Española (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo), y Ekonomiaz) han dedicado números monográficos al tema.

3. Diagnóstico

En resumen, puede decirse que los males tradicionales de nuestra práctica de evaluación de políticas públicas, que explican el fracaso de iniciativas como la antigua AEVAL son: 1) la escasez de medios humanos, en número, cualificación, y experiencia, 2) la excesiva dependencia del ejecutivo, generando de este modo unos incentivos erróneos, 3) insuficiente presupuesto, 4) una concepción mecánica de la evaluación, bajo un concepto distorsionado, que la identifica en ocasiones con el control contable, financiero o de regularidad/legalidad, 5) la arbitrariedad en los mecanismos de selección de políticas a evaluar, 6) la escasa utilización de los resultados de las pocas evaluaciones que se hacen y 7) la ausencia de una vocación evaluadora por parte de los distintos gobiernos.

Lamentablemente, la Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas no genera mucho optimismo respecto a avances significativos en tan importante esfera de la gestión pública. En ella, se ha optado por recuperar el modelo de la antigua AEVAL, pero sin abordar soluciones concretas a las deficiencias mencionadas.

La actual normativa sobre evaluación ex-post también presenta importantes carencias. Pese a que se han hecho algunos intentos de avanzar en esta línea, a día de hoy no existen criterios claros sobre qué políticas o programas han de someterse a evaluación, los métodos y estándares técnicos que deben utilizarse, ni los protocolos para recoger la información precisa.

Hasta el momento, además, no se ha conseguido organizar unidades especializadas estables con los medios técnicos necesarios y los incentivos correctos para realizar evaluaciones rigurosas y con una cierta capacidad de influencia para convertir sus recomendaciones en reformas.

Los análisis comparados realizados por reconocidos investigadores internacionales (Blume y Voight (2011) y (2013), Haiarinejad et al. (2012)) sugieren cinco factores que condicionan el éxito de un sistema de evaluación de políticas públicas: 1) la existencia de una cultura social de la

⁴⁸ Lamentablemente, resulta habitual que las MAIN no cumplan algunos de estos requisitos. Tampoco es sencillo encontrar dichas Memorias, pues no existe un depósito común para ellas, y no queda sino utilizar un buscador con el nombre de la ley especificando que se desea acceder a su MAIN.

evaluación, de acuerdo con la cual la sociedad demanda que se evalúen las actuaciones públicas, y concede suficiente importancia a la formación de especialistas; 2) un hábito de interacción, en cada ámbito de aplicación de una política o una nueva normativa, con los expertos, la sociedad civil, las universidades y centros de investigación; 3) un interés por la comunicación con los ciudadanos, como sujetos activos en la formulación de las políticas públicas; 4) la independencia de la entidad evaluadora respecto del poder ejecutivo; el rigor en la formación de su personal y la independencia en la selección y nombramiento de sus responsables; 5) una firme voluntad política a favor de la evaluación, facilitando su realización, y utilizando sus resultados para mejorar el diseño de políticas y para una rigurosa rendición de cuentas, fundamental en toda democracia sana. Estas son las líneas en las que hemos de avanzar.

4. Propuestas de mejora de la evaluación de políticas públicas en España

- a. *Agencia de evaluación de políticas públicas:* materializar la creación de los 3 organismos mencionados en la ley, si bien una vez que se hayan delimitado rigurosamente sus funciones y responsabilidades, y haya quedado clara la necesidad de todos ellos, y se haya excluido toda posibilidad de solapamiento ineficiente. La Agencia de Evaluación debería estar adscrita a las Cortes, en lugar de a un Ministerio, dotada de autonomía presupuestaria y dirigida por un profesional de acreditada experiencia y reconocido prestigio, nombrado por mayoría del Congreso a propuesta del Presidente del Gobierno para un mandato largo y no renovable.
- b. *Formación de personal especializado:* La Agencia debería organizar, posiblemente en colaboración con el INAP, cursos de formación sobre técnicas de evaluación para los funcionarios responsables de la elaboración de las memorias de impacto normativo en los ministerios.
- c. *Reforzar la evaluación ex ante:*
 - las memorias de impacto normativo deberían someterse a revisión por parte de la Agencia de Evaluación. Si ésta cuestiona las principales conclusiones del informe o aspectos esenciales de su metodología o conclusiones, la memoria y el propio anteproyecto de ley deberían ser modificados por su departamento promotor, respondiendo explícitamente a las cuestiones planteadas por la Agencia.
 - los proyectos de inversión en el área de infraestructuras que tengan un presupuesto superior a un determinado umbral deberían someterse a un análisis coste-beneficio previo por parte de un organismo/departamento técnico de evaluación, ajeno a la cadena ordinaria de mando de los ministerios afectados.
- d. *Reforzar la evaluación ex post:*
 - Debería establecerse la obligación de una evaluación ex post para las leyes/proyectos con dotaciones presupuestarias superiores a un cierto umbral, especialmente si pretenden modificar comportamientos o mejorar la situación de determinados agentes (e.g. políticas activas de empleo, incentivos a la contratación, ayudas de estímulo a la inversión, becas y ayudas al estudio y a la investigación, etc.).

- Cuando una política o programa de actuación requiera una evaluación ex post, su propio texto habrá de incluir una sección específica describiendo el tipo de evaluación que ha de llevarse a cabo. Deberán establecerse también los procedimientos necesarios para que, durante la aplicación de la política, se recoja la información necesaria para su evaluación, así como la dotación presupuestaria correspondiente.
 - Los informes de evaluación ex post habrán de hacerse públicos y podrán incluir recomendaciones de supresión o de modificación de los programas evaluados. Si el Gobierno decide no seguir tales recomendaciones, deberá explicar los motivos ante la comisión parlamentaria pertinente.
- e. *Facilitar la obtención de los datos necesarios y su buen aprovechamiento:*
- las administraciones públicas tendrán la obligación de recoger los datos necesarios para la evaluación de las políticas públicas y de proporcionar dichos datos a la Agencia de Evaluación, que podrá reclamarlos por vía administrativa o judicial en caso necesario.
 - Las administraciones públicas deben diseñar, elaborar y mantener ciertas bases de datos o repositorios de información de especial interés para el análisis de las políticas públicas y la investigación de alto interés social. A modo de ejemplo, los microdatos sobre vidas laborales incluyendo nivel de formación, salarios, y actuaciones de políticas activas, los microdatos con información detallada sobre las liquidaciones de los principales impuestos pagados por los hogares y las empresas, incluyendo variables socioeconómicas relevantes para el análisis económico, o datos sobre las ayudas concedidas a empresas, su cuantía, y el CIF de los receptores.
 - Las bases de datos indicadas arriba deberán ser anonimizadas por las administraciones responsables y puestas a disposición de la comunidad investigadora y centros de análisis, que deberán comprometerse a hacer un uso adecuado de la información recibida.
 - Se revisará la ley de protección de datos para eliminar obstáculos innecesarios a la recogida y utilización de información de interés para la evaluación de políticas y la investigación en general.
 - La Agencia de Evaluación mantendrá también un repositorio organizado de las evaluaciones realizadas por entidades públicas y privadas sobre las políticas de mayor interés.
- f. *Facilitar el acceso al talento especializado y su buen aprovechamiento:* La realización de evaluaciones rigurosas de políticas públicas y planes de inversión exige un *know-how* muy especializado que se concentra en las universidades y centros de investigación, así como en ciertas entidades privadas, incluyendo algunas empresas. Es crucial, por tanto, establecer mecanismos que faciliten el acceso de la Agencia de Evaluación y de otros organismos similares al personal con los conocimientos necesarios. Deberían contemplarse distintas vías:

- Mecanismos flexibles de contratación, que permitan contar con la colaboración de personal especializado de universidades, centros de investigación y otras organizaciones mediante fórmulas de contratación temporal a tiempo completo y a tiempo parcial.
- La Agencia de Evaluación deberá establecer convocatorias de proyectos de investigación de interés para la evaluación de políticas públicas, aportando la correspondiente dotación económica y su colaboración aportando datos o ayudando a conseguirlos.
- Debería estudiarse la posibilidad de considerar a las universidades y organismos públicos de investigación como medios propios de la Administración General del Estado para este tipo de servicios con el fin de facilitar y agilizar su contratación.
- El procedimiento habitual de licitación pública no está pensado para la compra de servicios de evaluación. La elevada ponderación que el precio ofertado recibe en tales concursos y la ausencia de filtros técnicos cuidadosos hacen que exista un riesgo importante de que el adjudicatario del contrato no cuente con un nivel satisfactorio de competencia técnica, especialmente si éste combina tareas muy especializadas con otras intensivas en trabajo más rutinario. Para mitigar este problema,
- convendría establecer en la normativa sobre contratación pública un procedimiento especial de licitación para los servicios de evaluación, posiblemente restringido a aquellas organizaciones que hayan superado un filtro de competencia, mediante una acreditación nacional o internacional como entidades de evaluación.
- Sería conveniente establecer un código de conducta del personal y las entidades participantes en la actividad de evaluación, similar a los existentes en el ámbito de la auditoría de cuentas. Este código debería garantizar la independencia de los evaluadores respecto de las entidades o instituciones responsables de las políticas y programas sometidos a evaluación.

Referencias

Blume, L.; Voight, S., (2011), "Does organizational design of supreme audit institutions matter? A cross-country assessment", *European Journal of Political Economy* 27, 215–229

Blume, L.; Voight, S., (2013), The economic effects of constitutional budget institutions, *European Journal of Political Economy* 29, 236–251

Cebrián, I.; Cueto, B.; Mato, F.J. (2021), "La evaluación de impacto de las políticas activas de empleo en España: el deseo y la realidad", *Información Comercial Española*, 133-157

de la Fuente, A.; Novales, A., (2023), "El marco institucional para la evaluación de políticas públicas en España", *Ekonomiaz*, 103, 36-52

Fedea Policy Papers - 2021/09, "La evaluación de políticas públicas en España: antecedentes, situación actual y propuestas para una reforma", de la Fuente (coordinador)

Haiarinejad, G.; Shekarbegi, S.; Kazemi, A.A.; Jameli, S., (2012), "Supreme audit court of auditors' insights on operational audit challenges", *Management Science Letters* 2 (2012) 757–762

VVAA, (2022), *Evaluación de políticas públicas, Papeles de Economía Española*, nº 172, Francisco Pedraja Chaparro (coordinador)

VVAA, (2021), *La evaluación de las políticas públicas en España: recursos, metodologías y algunos ejemplos*, Cuadernos Económicos del ICE, nº 102, Juan Francisco Jimeno (coordinador)

Análisis Coste-Beneficio: ¿De qué hablamos cuando hablamos de evaluar?

Ginés de Rus, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Universidad Carlos III y FEDEA

1. Introducción

El estado de la evaluación económica ex post en España, entendida como el análisis econométrico que trata de desvelar relaciones de causalidad entre políticas y su impacto en determinadas variables (por ejemplo, la subida del salario mínimo sobre el empleo), está en un nivel muy superior en comparación con la evaluación ex ante o Análisis Coste-Beneficio (ACB) entendido como *welfare assessment*. La primera tiene en nuestro país un largo recorrido y una base técnica potente (véase Jimeno, 2021 y Pedraja, 2022), que no suscita preocupación más allá del alcance de su repercusión real a la hora de informar los debates y la toma de decisiones en materia de políticas públicas.

Ambas evaluaciones están estrechamente unidas, ya que la segunda se apoya en los valores que la primera estima, y comparte su escasa influencia en las decisiones públicas. La diferencia esencial es que el ACB trata de calcular los efectos sobre el bienestar social de los efectos previsibles de las políticas públicas que aún no han sido aprobadas (*welfare assessment*) y, por tanto, es indispensable para un gobierno que persiga el bien común.

Actualmente existe en España un amplio consenso sobre la importancia de la evaluación económica, aunque el escepticismo sobre su relevancia práctica es también una impresión compartida. El problema se complica porque no todos entienden lo mismo por evaluación económica. En la Administración, y durante décadas, el ACB era un procedimiento administrativo para acceder a los fondos comunitarios o de la banca multilateral. Este no era un sesgo exclusivamente de España, como se mostró en la evaluación ex post de una amplia muestra de proyectos de países beneficiarios de la financiación comunitaria basada en el “funding gap”, que básicamente significaba que los fondos comunitarios cubrían el déficit del proyecto excluyendo los costes variables.

Dicha evaluación ex post de proyectos cofinanciados por el Fondo de Cohesión en el período 1993-2002 concluyó que los gobiernos nacionales respondían a los incentivos perversos del “funding gap”, prestando más atención a captar fondos que al contenido técnico y a la rentabilidad económica de los proyectos. Entre las conclusiones de la evaluación, destacan la ausencia de cuantificación de la contribución del proyecto a los objetivos declarados y la imposibilidad de determinar la solidez técnica de los proyectos, con las consecuencias negativas posteriores a su aprobación, consistentes en modificaciones técnicas antes del inicio de la construcción, retrasos, sobrecostes, períodos de ejecución más largos y demasiadas solicitudes de prórroga del plazo de aplicación (ECORYS Transport, 2005).

Destacamos este resultado de la evaluación ex post de la utilización de fondos comunitarios porque evidencia la importancia de la gobernanza, de los incentivos que genera el establecimiento de un marco legal en el que los agentes económicos toman decisiones. Aprobada la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de Institucionalización de la Evaluación de las Políticas Públicas en la Administración General del Estado, cabe preguntarse qué incentivos

creará esta normativa en la Administración y en cada uno de los afectados por el nuevo marco legal. ¿Cabe albergar esperanzas de que por fin se institucionalice en España el análisis coste-beneficio de las políticas públicas? En estas páginas argumentamos que el contenido de la Ley no invita al optimismo.

2. ¿Cómo debe evaluarse una política pública antes de aprobarla?

La primera idea es que no hay que confundir los estudios de impacto, por ejemplo, sobre el empleo o el VAB, con las evaluaciones que buscan el efecto neto sobre el bienestar social. Cuando decimos que hay que identificar, medir y monetizar los beneficios y los costes *sociales* esperados de un proyecto (política o inversión), nos referimos exactamente a lo que se conoce como *The social appraisal of projects*. Este concepto se basa en la utilización de flujos debidamente ponderados para recoger el diferente momento del tiempo en el que ocurren los valores utilizados, quién se beneficia del proyecto o queda perjudicado por él, y también el grado de incertidumbre asociado al cálculo.

Este es el contenido de la evaluación económica o social; por tanto, no debe confundirse ni con un estudio de impacto, ni con el análisis financiero para el que sólo cuentan los ingresos y los costes del promotor. El ACB es, en esencia, la manera de pensar del economista, "... es el proceso de clasificar las opciones de política desde un punto de vista económico, teniendo en cuenta tanto sus beneficios como sus costes" (Boadway, 2006). En el ACB es la sociedad en su conjunto quién cuenta e incluye los efectos redistributivos de la intervención. En la práctica es poco frecuente que se utilicen ponderaciones explícitas por razones de equidad, lo que no impide complementar los cálculos de eficiencia con alguna medición incompleta de los efectos redistributivos (Boadway, 2006).

El ACB es la herramienta que utilizan los economistas para evaluar los cambios netos de bienestar. Su buena práctica requiere el desarrollo de un marco analítico donde los criterios de medición se fundamenten en la estructura que proporciona el análisis económico, evitando la mera aplicación de fórmulas provenientes de fuentes diversas que a menudo resultan incompatibles entre sí. La elaboración de un informe de evaluación riguroso constituye un desafío considerable y, lamentablemente, en España se ha observado la tendencia a generar informes (incluso manuales para ministerios y empresas públicas) que carecen de una base sólida en economía. Estos informes suelen estar basados en criterios de medición cuestionables que no se apoyan en un modelo analítico explícito y presentan debilidades evidentes debido a la falta de fundamentos económicos sólidos, como el equilibrio general y la economía del bienestar, así como la ausencia de técnicas econométricas apropiadas.

Debemos tener siempre presente que un proyecto no es un fin en sí mismo, y que el punto de partida de la evaluación económica es el problema que se quiere resolver, o el objetivo que se persigue con una política pública determinada. Deben examinarse un conjunto de alternativas factibles para alcanzar el objetivo. La evaluación es un instrumento para seleccionar la mejor alternativa, incluyendo la de no intervenir.

El ACB es esencialmente incremental, donde únicamente se consideran los cambios con respecto al mundo en ausencia del proyecto evaluado. Por ejemplo, no se contabilizan como beneficio social las actividades asociadas al proyecto que simplemente reubican una actividad ya existente, sin generar ganancias de eficiencia, como cuando una actividad se traslada de una

región a otra dentro del mismo país. Además, se pueden pasar por alto los efectos comunes con el escenario alternativo, como los efectos inducidos calculados mediante modelos de equilibrio general, utilizados para medir el impacto en el valor añadido y el empleo de los proyectos de inversión. Si tanto el proyecto como la siguiente mejor alternativa comparten estos efectos, no deben ser incluidos en el beneficio social neto del proyecto.

Es importante comprender que el ACB no se limita a un enfoque de equilibrio parcial, donde todo permanece constante fuera del mercado primario. La demanda de mercado primario que observamos ya refleja los ajustes en otros mercados relacionados, permitiendo así medir los cambios en el mercado donde se implementa la intervención, incorporando efectos de equilibrio general en todos los mercados afectados, para evaluar los efectos sobre el bienestar. La decisión de enfocarse en medir los efectos de la política en el mercado primario es adecuada cuando no existen distorsiones en otros mercados, o si estas distorsiones pueden considerarse similares en el escenario alternativo (de Rus, 2023a).

Cuando existen distorsiones en el resto de la economía, nada impide al evaluador ampliar el número de mercados incluidos en el análisis. Esto es lo recomendable en el caso de mercados estrechamente relacionados con el primario y que presentan distorsiones significativas. Aunque, en ciertas condiciones restrictivas, puede ser razonable centrarse en el mercado primario con la consiguiente simplificación del análisis, "a menudo, no estamos interesados en un único mercado, sino en un grupo de bienes que están fuertemente interrelacionados en los gustos de los consumidores [...] o en las tecnologías de las empresas. En este caso, estudiar un mercado por separado mientras se mantienen otros precios fijos ya no es un enfoque útil porque lo que importa es la determinación simultánea de todos los precios en el grupo. Sin embargo, si los precios de los bienes fuera del grupo pueden considerarse no afectados por los cambios dentro de los mercados para este grupo de bienes, y si no hay efecto renta para los productos básicos en el grupo, entonces podemos extender gran parte del análisis..." (Mas-Colell et al., 1995).

3. La Ley de Institucionalización de la evaluación de las políticas públicas.

Disponer de una metodología de evaluación adecuada es una condición necesaria pero no suficiente. Tan importante como el método es la gobernanza. Sin el marco institucional adecuado el mejor manual de evaluación se torna irrelevante (véase, por ejemplo, de la Fuente y Novales, 2023 y de Rus, 2023b). La evaluación económica no puede ser realizada por el promotor del proyecto. Hay que separar al que promueve del que evalúa. El evaluador debe ser imparcial y gozar de independencia con respecto al Gobierno y a cualquier otro grupo de interés. La importancia de una agencia independiente de evaluación no puede ser más obvia, eligiendo a los que la dirijan por mérito y capacidad y reputación de imparcialidad. Si aceptamos que los políticos y funcionarios tienen su propia agenda, o están sujetos al riesgo de captura por grupos de interés, el diseño institucional es al menos tan importante como la metodología (Engel, Fischer y Galetovic, 2014).

En el portal de la Moncloa se anuncia que "La pretensión del Gobierno con esta Ley de Evaluación de Políticas Públicas en la Administración General del Estado es reforzar el valor de la evaluación de esas políticas, promover una verdadera cultura de la evaluación en la administración y sistematizar las evaluaciones 'ex ante' de las políticas públicas". Esta

declaración es demasiado general para saber que qué tiene el legislador en mente cuando habla de evaluación.

El texto de la Ley no menciona el ACB ni una sola vez y en su artículo 13 y 14 se remite a la próxima elaboración de un conjunto de indicadores para “la medición efectiva de los resultados esperados en la igualdad de género, en la infancia, en el equilibrio intergeneracional, en el reto demográfico, en la transformación digital, empleo, justicia social y sostenibilidad medioambiental”. Anticipa un procedimiento participativo con “los departamentos ministeriales competentes en la materia propia de la perspectiva de análisis que incorporará el indicador”. Posteriormente la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas “establecerá, en coordinación con los departamentos ministeriales, el procedimiento de elaboración y selección de los indicadores de evaluación ex ante y la participación de los ministerios competentes por razón de la materia”.

Llama la atención la impericia del legislador en materia de evaluación. Una simple ojeada a los portales de los gobiernos del Reino Unido o de Australia, de la OIRA estadounidense o del Banco Europeo de Inversiones, muestra una evidencia incuestionable: la metodología de evaluación económica ya existe y es común en las mejores prácticas internacionales. No hay que reinventarla y menos aún con un conjunto de indicadores obtenidos mediante un “procedimiento participativo”. Por eso es tan importante saber de qué hablamos cuando hablamos de evaluar.

Pasando del método a la gobernanza, el panorama sigue siendo sombrío. En su artículo 15 la ley define como equipo evaluador “el órgano o unidad administrativa, persona física o jurídica que recibe el encargo de evaluación” y aunque establece que “se realizará por un equipo evaluador externo al órgano responsable de la política pública a evaluar” el que lo encarga es el órgano responsable, con lo que queda comprometido el principio de independencia del evaluador. Poco importa que después se diga que “el equipo evaluador deberá garantizar su independencia de criterio, imparcialidad, neutralidad y ausencia de conflicto de intereses, aportando la declaración responsable de cada integrante”.

La organización institucional está integrada por las unidades de coordinación de la evaluación de políticas públicas dentro de cada departamento ministerial, que tendrán funciones de coordinación y seguimiento de la actividad en materia de evaluación de políticas públicas en el ámbito del ministerio y sus organismos públicos vinculados o dependientes. Estas unidades administrativas actuarán como interlocutores ante la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas.

Se creará la Comisión Superior de Evaluación como órgano colegiado de coordinación, cooperación y participación en materia de evaluación y entre sus fines “estará impulsar y extender la cultura de evaluación en la Administración General del Estado, promover la formación en materia de evaluación de políticas públicas, informar sobre la propuesta del Plan de Evaluaciones Estratégicas del Gobierno y participar en la Estrategia para reforzar el sistema público de evaluación”.

Finamente, en el artículo 29 de la ley aparece la tan deseada Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, organismo público con personalidad jurídica pública y patrimonio propios y plena capacidad de obrar. Se explicita su independencia y autonomía, aunque está adscrita a la

Secretaría de Estado de Función Pública. Los fines de la Agencia son de supervisión, coordinación e impulso del sistema público de evaluación, apoyo a los departamentos ministeriales, promoción de las relaciones institucionales con los sistemas de evaluación de políticas públicas de otras administraciones públicas, y la realización de aquellas evaluaciones que se determinen.

Se trata de un entramado institucional que descansa sobre las evaluaciones encargadas por una unidad administrativa del propio ministerio (el denominado equipo evaluador) que encarga el trabajo a otro equipo evaluador externo (calificado de independiente). Parece evidente que la ley no resuelve los problemas del pasado, con una falta de entendimiento de lo que es evaluación económica y sus objetivos, con dependencia directa del gobierno, y ausencia de incentivos para que los funcionarios encargados del proceso lleven adelante una evaluación independiente, además de confundir lo que es una agencia de evaluación con los sistemas de participación ciudadana (de la Fuente, 2022)

4. Conclusiones

Cuando se aborda la metodología de la evaluación económica no es imprescindible considerar el marco institucional en que dicha metodología se va a aplicar. Son criterios de valoración que se derivan del análisis de equilibrio general y la economía del bienestar. Por el contrario, en la fase de aplicación práctica de la metodología es decisivo preguntarse quién es el evaluador y de quién depende; y mediante qué mecanismos los resultados de la evaluación repercuten en la toma de decisiones.

Reconocer la realidad de distintos agentes maximizando sus propias funciones de utilidad es el primer paso para hacer un diseño institucional que impida reducir la evaluación a un procedimiento administrativo más, sin relevancia práctica alguna. Por ello, la verdadera independencia de la agencia evaluadora es un requisito indispensable para que la evaluación que la ley ensalza sea efectiva.

La nueva agencia estatal de evaluación tiene la oportunidad de limitarse a seguir las mejores prácticas internacionales para la medición del beneficio social neto de las políticas públicas, abandonando los sucedáneos de evaluación. Sólo en este caso se justifica el crear una nueva estructura organizativa de evaluación *ex ante* en España.

Referencias

Boadway, R. (2006), "Principles of Cost-Benefit Analysis". *Public Policy Review*, Vol.2, No.1: 1-44.

de la Fuente, A. (2022), Algunos comentarios sobre el proyecto de ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas. Grupo de trabajo mixto COVID-19, Apuntes Fedea, 2022/17.

de la Fuente, A. y A. Novales (2023), "El marco institucional para la evaluación de políticas públicas en España", en Jorge Onrubia (coordinador), *Calidad de las finanzas públicas: el papel de la evaluación*. *Ekonomiaz* Nº 103, 1º semestre: 37-51.

de Rus, G. (2023a), "The Economic Appraisal of Projects", en *CBA and CGE Methods: Cost-Benefit Analysis for the Social Appraisal of Projects*. European Investment Bank Institute. Luxembourg.

de Rus, G. (2023b), “El valor social de la evaluación económica de las políticas públicas” en J. Onrubia (coordinador), *Calidad de las finanzas públicas: el papel de la evaluación. Ekonomiaz* Nº 103, 1º semestre:: 52-77.

de Rus, G., P. Socorro, J. Valido and J. Campos (2023), *Economic Evaluation of Transport Projects*. Springer Verlag, Heidelberg.

ECORYS Transport (2005), Ex post evaluation of a sample of projects co-financed by the Cohesion Fund (1993–2002). Synthesis Report for the European Commission. DG Regional Policy.

Engel, E., R. D. Fischer y A. Galetovic (2014), *The Economics of Public-Private Partnerships*. Cambridge University Press.

Jimeno Serrano, J. F. (2021), coordinador. La evaluación de las políticas públicas en España: recursos, metodologías y algunos ejemplos. *Cuadernos Económicos de ICE*, Nº 122.

Mas-Colell, A., M. D. Whinston and J. R. Green (1995), *Microeconomic theory*, Oxford University Press.

Pedraja Chaparro, F. (2022), coordinador. Evaluación de políticas públicas. *Papeles de Economía Española*. Nº 172.

El papel de las unidades de control interno en la evaluación pública

Jorge Onrubia, Universidad Complutense de Madrid (ICEI-UCM) y FEDEA

1. Introducción

La falta de compromiso firme de los gobiernos respecto de la implantación efectiva de la evaluación de políticas públicas (tanto de los programas y proyectos que las instrumentan, como de las normas legales aprobados para su articulación) se explica por diferentes factores, asociados, en gran medida, con argumentos basados en el cálculo político.

Esencialmente, estos podrían resumirse en el interés de los gobernantes por evitar un control riguroso de los resultados alcanzados por sus políticas, tanto en términos de efectividad como de eficiencia en el uso de los recursos utilizados (Lapuente y Van de Walle, 2020). Sin embargo, un aspecto que ha merecido menor atención en la literatura sobre la institucionalización de la evaluación pública es el que se refiere a las limitaciones de la arquitectura organizativo-institucional del sector público para poder realizar, de forma sistemática, evaluaciones rigurosas. Estas carencias afectan no solo a su desarrollo, sino también al aprovechamiento de sus resultados para abordar mejoras de la gestión pública, sin olvidarnos de la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades (Onrubia, 2005; Cingolani y Fazekas, 2020).

Con frecuencia, los obstáculos del diseño organizativo-institucional que impiden un funcionamiento adecuado de la evaluación suelen asociarse con el funcionamiento deficiente de los sistemas de control interno de los centros gestores de las políticas públicas, cuando no su mera inexistencia. En concreto, las principales limitaciones están en la incapacidad de las unidades de control interno para producir datos de calidad, sin los que la práctica de evaluación, bajo estándares técnicos solventes, resulta muy complicada, por no decir inviable (Haiarinejad et al., 2012). Además, estas carencias informativas afectan también a la gestión presupuestaria, pues condicionan desde su concepción la implantación efectiva de una verdadera presupuestación por objetivos.⁴⁹

2. La generación de información de calidad para la evaluación pública

Definir, en paralelo al diseño de un programa público, un procedimiento de recogida sistemática de la información proporcionada por su aplicación, es un requisito esencial para desarrollar evaluaciones rigurosas. En este sentido, la falta de previsión respecto de las necesidades estadísticas concretas que requiere todo proceso de evaluación de políticas públicas condiciona su realización de forma crítica.

Esto obliga a que la estructura organizativa de los centros gestores de los programas, tanto si son centros directivos de los departamentos ministeriales, como si se trata de organismos o agencias con mayor autonomía, cuenten con unidades que denominaremos de control interno (si bien tal nombre no debiera identificarlas con la actual intervención), integradas por personal

⁴⁹ Sobre el papel de la información en la conexión entre la evaluación de programas y la presupuestación por objetivos, véase González-Páramo y Onrubia (2003) y Baños-Rovira (2023).

especializado, con la responsabilidad de generar la relevante información que es imprescindible para llevar a cabo la evaluación de una determinada política pública. Estas unidades de control, dependientes de los centros gestores, deberían ser también las encargadas de proporcionar, de forma regular en el tiempo, la información estadística relativa a los indicadores de cumplimiento de los objetivos de los programas gestionados, así como de los costes asociados a su consecución. Sin este tipo de información, el seguimiento y evaluación económica de los programas no es viable y, en consecuencia, la presupuestación por objetivos queda relegada a su simple consideración enunciativa, sin que tenga un contenido real como técnica presupuestaria (Onrubia, 2005).

El diseño y funcionamiento adecuado de las unidades de control interno constituye una parte sustancial del marco institucional de la evaluación pública en aquellos países con mejores prácticas en este terreno.

A modo de ejemplo, en Canadá se realizan las denominadas “auditorías de gestión de programas” (*performance audits*), cuyo fin principal está orientado a evaluar si los programas de gasto público son ejecutados de acuerdo con los principios de eficiencia y eficacia, además de sus implicaciones medioambientales. Pero, de forma previa, se lleva a cabo un examen profundo de los procedimientos de gestión de los programas, incluidos los mecanismos de control establecidos, así como del funcionamiento de los sistemas de información implantados por los centros gestores en sus unidades de control interno. Estos sistemas son considerados esenciales para la medición del impacto y la efectividad de los programas, y su validación es realizada de acuerdo con los criterios establecidos por la propia administración canadiense en sus manuales de actuación, de acuerdo con las mejores prácticas comparadas. Es importante destacar que estas auditorías se realizan con plena independencia del poder político, con el objetivo de ofrecer una evaluación objetiva y sistemática de la gestión de las actividades públicas bajo la perspectiva del principio de *value for money*.⁵⁰

En Australia, las unidades de control interno son consideradas, igualmente, una pieza esencial del sistema presupuestario y del marco institucional de evaluación de los servicios públicos, en su condición de servicios responsables de la generación de la información necesaria para el adecuado funcionamiento tanto de la presupuestación por objetivos (Podger y De Jong, 2019), como del desarrollo de las auditorías de evaluación de programas públicos por parte de la Australian National Audit Office (Gray y Bray, 2019).

En el caso de Suecia, los servicios de control interno encargados de la generación de información para la presupuestación y la evaluación de las actividades públicas son concebidos como un elemento clave del modelo de agencias gestoras de las políticas públicas (OECD, 2023). El funcionamiento de estas unidades es supervisado por la Swedish National Audit Office, institución que además se encarga de establecer los estándares técnicos, los procedimientos de coordinación, así como los requisitos formativos del personal que trabaja en los mismos (Höglund et al., 2021).

⁵⁰ Sobre el alcance de estas auditorías puede consultarse la web de la Office of the Auditor General of Canada: [https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au fs e 371.html#performance](https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/au_fs_e_371.html#performance)

3. La situación en España

A diferencia del enfoque gerencial habitual en los países anglosajones y del norte de Europa, la concepción procedimental de la gestión pública española, de corte eminentemente jurídico, ha dificultado la implantación en nuestro país de una cultura de la evaluación, ya que los controles de legalidad y regularidad contable acaban arrinconando, en la práctica, cualquier supervisión de naturaleza económica de los resultados de gestión (Albi y Onrubia, 2018). Esta orientación hace que, en España, el control interno encargado de proporcionar información de calidad para la evaluación –que incluye, fundamentalmente, la determinación y cuantificación de objetivos e indicadores de cada actividad, la contabilidad de costes, los sistemas de seguimiento de objetivos, además de las bases de microdatos relacionadas con la aplicación de los programas– se encuentre anclado en principios propios de los modelos de administración presupuestaria imperantes en los países de la OCDE con anterioridad a la década de los ochenta del pasado siglo. De hecho, estas carencias hacen que el control interno dentro de los centros gestores de los programas de gasto se dedique, en gran medida, a la preservación de los medios puestos a disposición de los gestores, olvidando casi por completo su papel como fuente generadora de información necesaria para la evaluación económica (Onrubia, 2005).

Además, la existencia de un modelo de control interno de carácter horizontal, como el realizado por los órganos de Intervención (a través de las intervenciones delegadas de la Intervención General de la Administración del Estado, en el ámbito de la administración central, o de las intervenciones de las comunidades autónomas, en su ámbito correspondiente) no ha fomentado la iniciativa ni la responsabilidad de los gestores para la creación de unidades de control interno generadoras de la información reseñada. De hecho, en los países considerados de referencia en materia de evaluación, con modelos de gestión predominantemente gerencial, las agencias y los centros encargados de aplicar los programas de gasto cuentan habitualmente con fuertes servicios de control interno, siendo responsables de su funcionamiento los gestores ejecutivos, si bien su operatividad suele estar bajo la supervisión técnica de órganos horizontales de la administración pública o, en algunos casos, como hemos visto, de las instituciones encargadas de la evaluación.

Esta concepción procedimental de la gestión resulta bastante incompatible con la implantación de un marco de evaluación de políticas públicas realmente efectivo. La experiencia de países como España, Italia y Francia, en los que este modelo de gestión es generalizado, pone de manifiesto una importante limitación de la capacidad que tienen los centros gestores para generar la información de calidad que requieren los procesos de evaluación, así como para aplicar una verdadera presupuestación por objetivos. Esta carencia impone unos inevitables costes de eficiencia, asociados tanto a la selección y al diseño de los programas de gasto público como a su gestión, con el consecuente impacto negativo sobre la cobertura de las necesidades de la sociedad que justificaron su puesta en marcha.

4. Propuesta de reforma

En los centros gestores, tanto si pertenecen a la estructura de los departamentos ministeriales (en el ámbito autonómico, de las consejerías), como si se trata de agencias o entes u organismos autónomos, deben crearse unidades de control interno, cuya función será poner en marcha los mecanismos de generación de la información de calidad necesaria, en todas sus facetas, para

poder desarrollar satisfactoriamente la evaluación de políticas públicas. Estas unidades deberán ser las encargadas de establecer los procedimientos para la obtención de información en la fase de diseño de los programas que articulan las políticas públicas, así como de dar soporte a los órganos, ya sean externos o pertenecientes a los departamentos, encargados de llevar a cabo evaluaciones ex ante de los programas y proyectos de su ámbito sectorial de actividad.

Por lo que respecta a la formación del personal técnico que deben integrar estas unidades, parece aconsejable que, como en los países considerados de referencia, ésta esté coordinada por un centro directivo especializado, con competencias horizontales en la materia para el conjunto de la administración. Igualmente, este centro directivo se encargaría también de supervisar y certificar la operatividad de las unidades de control interno de los centros gestores, si bien la responsabilidad de su correcto funcionamiento debería recaer en los gestores ejecutivos de los centros y, en última instancia, en los responsables políticos de cada departamento ministerial de adscripción.

La puesta en marcha de una propuesta como la que se presenta en este trabajo debe concebirse dentro de un proceso más amplio de diseño del marco institucional que debe regir la evaluación de las políticas públicas. Se trata de una pieza esencial de la arquitectura organizativa de la administración pública, de la que no se puede prescindir ya que, sin la capacidad de generar este tipo de información, la implantación de cualquier sistema de evaluación de resultados de los programas públicos que pretenda operar eficazmente, se quedará en un mero ejercicio voluntarista de intenciones. En este sentido, debemos advertir que en el reciente marco establecido por la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado no se contempla este componente, a mi juicio, esencial, que está presente, como hemos descrito, en los modelos institucionales de evaluación pública implantados en los países considerados como de mejores prácticas en esta materia.

Referencias

Albi, E. y Onrubia, J. (2018): *Supervisión, control y evaluación para una gestión pública transparente*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

Baños-Rovira, J. (2023): "El reto de integrar la presupuestación pública con la evaluación de política", *Ekonomiaz-Revista Vasca de Economía*, 103: 104-127.

Cingolani, L. y Fazekas, M. (2020): "The role of agencification in achieving value-for-money in public spending", *Governance*, 33(3): 545-563.

González-Páramo, J. M. y Onrubia, J. (2003): "Información, evaluación y competencia al servicio de una gestión eficiente de los servicios públicos", *Papeles de Economía Española*, 95, 2-23.

Gray, M. y Bray, J. R. (2019): "Evaluation in the Australian Public Service: current state of play, some issues and future directions", *ANZSOG research paper for the Australian Public Service Review Panel* (Appendix B). Victoria: The Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG).

<https://www.apsreview.gov.au/sites/default/files/resources/appendix-b-evaluation-aps.pdf>

Haiarinejad, G., Shekarbegi, S., Kazemi, A.A. y Jameli, S., (2012): "Supreme audit court of auditors' insights on operational audit challenges", *Management Science Letters*, 2 (2012): 757-762.

Höglund, L., Mårtensson, M. y Thomson, K. (2021): "Strategic management, management control practices and public value creation: the strategic triangle in the Swedish public sector", *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(7): 1608-1634.

Lapuente, V., y Van de Walle, S. (2020): "The effects of new public management on the quality of public services", *Governance*, 33(3): 461-475.

OECD (2023), *Public Governance Monitor of Sweden*, OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/086f9b89-en>.

Onrubia, J. (2005): "Evaluación y gestión eficiente en el sector público: aspectos organizativos e institucionales", *Ekonomiaz-Revista Vasca de Economía*, 60: 38-57.

Podger, A. y de Jong, M. (2019): "The evolution of performance budgeting amidst other public financial management reforms: The experience of Australia and the Netherlands", en A- Ho, M. de Jong y Z. Zhao (eds.), *Performance Budgeting Reform*. New York: Routledge, pp. 71-92.

V. Análisis de algunas políticas públicas

Deficiencias y posibles soluciones de las políticas activas de empleo en España

Miguel Ángel García Díaz (Universidad Rey Juan Carlos y Fedea)⁵¹

1. Introducción

Uno de los principales retos del mercado laboral español es elevar la tasa de ocupación hasta alcanzar una tasa del 78%, similar a la de los países más avanzados en la Unión Europea (actualmente 66,5 en la franja de edad 14-65 años). Esta mejora, además, permitiría reducir la elevada tasa de desempleo estructural (en torno al 12% de la población activa).

La mejora en la tasa de ocupación debería estar acompañada de un tejido productivo más amplio y competitivo con mayor productividad que permita más estabilidad en el empleo y una mejor distribución de la renta entre los factores productivos (trabajo y capital).

El empleo se ve favorecido (o perjudicado) por muy distintas variables a nivel nacional e internacional (ciclos económicos, nivel de inversiones, tipo de interés, tipo de cambio de la moneda, regulación, ...), sin embargo, la mejora de la productividad de la economía al igual que la igualdad de oportunidades de las personas que residen en un país, se apoyan básicamente en actuaciones en el ámbito nacional.

2. Tipos de políticas activas de empleo

Las políticas activas de empleo son herramientas con capacidad de influencia en estos objetivos, que se despliegan en tres áreas de actuación: i) orientación de las personas e intermediación para emparejar la oferta y demanda de empleo, ii) formación de las personas y iii) incentivos al empleo de colectivos con más dificultades de acceso al mercado de trabajo. En todas ellas, la presencia del sector público es muy importante tanto en el capítulo de regulación como de producción de los servicios.

Dado que los resultados son manifiestamente mejorables, merece la pena realizar un repaso de su funcionamiento.

a) Servicios de intermediación de empleo.

Los servicios públicos de empleo que desarrollan las tareas de orientación e intermediación son básicamente de competencia regional (comunidades autónomas), si bien están coordinados a nivel nacional por el Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE)

Si se pregunta a empresas y personas en desempleo su opinión sobre ellos, la respuesta no es favorable, ciñendo los primeros su relación a la presentación de la obligada demanda de empleo para acceder a la prestación económica por desempleo. La opinión de las empresas roza la indiferencia, dado que los servicios públicos mantienen una relación bastante alejada con las empresas del sector privado, que no solo imposibilita la función de intermediación, sino que, además, conlleva una severa limitación para realizar la tarea de orientación laboral de las

⁵¹ La experiencia como viceconsejero de empleo en la Junta de Andalucía (2019-2022) me ayudó a conocer el funcionamiento de las políticas activas de empleo.

personas en desempleo. Es muy complicado orientar a quien no tiene empleo sobre los pasos que debe realizar para encontrarlo cuando no se conoce de forma exhaustiva la composición y necesidades del tejido productivo de los territorios. En la mayoría de los casos⁵², no ofrecen información a las personas desempleadas sobre la situación y evolución de la ocupación en los distintos territorios y municipios y de las competencias necesarias para acceder a las diferentes ocupaciones.

La función de intermediación también se ve penalizada por esta deficiencia de falta de conocimiento y relación con el tejido productivo. Las empresas no tienen incentivos para enviar sus vacantes de empleo a los servicios públicos de empleo porque no reciben una buena prestación, ya que estos no envían a las personas adecuadas después de haberlas elegido previo perfilado homogéneo de las características y experiencias de las personas (incluida su actitud) y las necesidades del puesto de trabajo.

En la práctica, el desempeño de los servicios autonómicos de empleo en la labor de intermediación es muy deficiente. A través de ellos se realizan menos del 3% del total de inserciones laborales, que corresponden en su mayoría al sector público. La constatación de su incapacidad para canalizar las ofertas de empleo hacia quienes buscan trabajo, incluso en una situación como la actual, con un número elevado de vacantes, ha alejado a trabajadores y empresas de las oficinas de empleo.

Por otro lado, la asignación de la competencia sobre el pago de prestaciones al organismo estatal y de orientación e intermediación al autonómico, genera un desalineamiento de incentivos entre ellas. Incluso si se puede probar el incumplimiento del compromiso de actividad por parte del beneficiario por no haber aceptado una oferta adecuada de empleo (concepto inconcreto y casi indemostrable), el servicio autonómico no tiene interés en solicitar la suspensión del cobro de la prestación porque no es la administración pagadora y podría, sin embargo, verse penalizada electoralmente. Por otra parte, el SEPE tampoco tiene suficiente incentivo en controlar el buen funcionamiento de la orientación e intermediación al haber asumido que su principal misión es el pago de las prestaciones económicas. Prestaciones que en el momento de escribir este artículo son incompatibles con la percepción de un salario si se aceptara un empleo.

b) Formación para el empleo.

España gasta en torno al 0,15% del PIB en políticas de formación para el empleo (en torno a 2.000 millones de euros), un dinero en su mayor parte gestionado por las comunidades autónomas, si bien el destino final del gasto está muy condicionado por lo acordado en las conferencias sectoriales (empleo y formación para el empleo, lideradas respetivamente por el SEPE y el Ministerio de Educación del Gobierno de España).

A falta de la necesaria evaluación en profundidad del impacto de los cursos, hay motivos para pensar que su contenido no está todo lo ajustado que sería deseable a las necesidades de las personas y, sobre todo, de las empresas.

⁵² La Junta de Andalucía ha aplicado desde 2022 un programa de conocimiento del tejido productivo a nivel local, provincial y autonómico, que incluye los afiliados a la Seguridad Social por sectores de actividad (trimestre) y las ocupaciones de los contratos realizados cada mes.

La formación ofrecida tiene un excesivo sesgo hacia los cursos disponibles por la oferta (empresas de formación) al no contar las administraciones públicas con la necesaria información sobre las necesidades de las empresas y las características de las personas, debido a la inexistencia de un sistema adecuado de perfilado.

Una parte no menor de los cursos ofrecidos están desactualizados en relación con las necesidades del sector productivo y son demasiado largos en duración (certificados de profesionalidad anticuados y de duración superior a las 600 horas), lo que desincentiva la asistencia de las personas desempleadas (en especial quienes han sufrido previamente fracaso escolar) al no tener tampoco garantía de inserción laboral por realizarlos.

En especial, el Ministerio de Educación muestra una excesiva rigidez para cambiar el contenido y la duración de los cursos, sin analizar en demasía la realidad de las empresas y personas en desempleo.

Por otra parte, existe un problema en la disponibilidad de personas que puedan impartir los cursos, ya sea por falta de acreditación oficial, aunque tengan la cualificación adecuada conseguida mediante la práctica, o por el largo periodo de adaptación de los profesores que forman las plantillas de institutos y centros de formación profesional.

El resultado es un gasto de dinero público en formación para el empleo, que en una parte no menor está alejada de las necesidades reales de la sociedad.

c) Incentivos para el empleo.

Los programas de incentivos están dirigidos a facilitar la inserción de personas con especiales problemas de acceso en el mercado laboral.

La mayor parte de los incentivos al empleo se concretan en reducciones del coste laboral, sobre todo, mediante el pago parcial o íntegro de la cotización social del empresario. Estos programas mantienen una estructura muy similar desde hace años, estando dirigidos a una larga relación de colectivos que, en el mejor de los casos, cambian con la posición del ciclo económico, tal y como ocurrió durante la pandemia del Covid 19.

Realizada la salvedad de los aplicados en ese difícil y complicado momento, que sin duda se podrían haber mejorado, los análisis de evaluación realizados concluyen que en su mayor parte son lo que se denomina en el argot como “peso muerto”, al aplicarse de forma demasiado general y no discriminar adecuadamente a las personas que los necesitan (AIReF 2019). Es decir, el grueso de las inserciones en el mercado laboral se habría producido igual, aunque no se hubiera dispuesto de incentivos.

Una cuestión clave en estos programas es avanzar en la automatización de los procedimientos, que no se debe confundir con la digitalización de los documentos relevantes sino como el diseño de los programas con los registros administrativos disponibles, de forma que no se necesite que los beneficiarios aporten documentación. En este sentido, disponer de acceso a toda la información disponible en las administraciones públicas es un elemento que ayuda a la administración competente en cada materia a diseñar programas más útiles. En este terreno, el actual nivel de colaboración entre administraciones no es suficiente. Cabe recordar que los registros de la Seguridad Social son los más completos del mercado laboral, de modo que

deberían ser accesibles por todas las administraciones públicas con competencia en la materia; en este caso las comunidades autónomas.

Especial mención se debe realizar a los programas dirigidos a personas con discapacidad que muestran una excesiva concentración en personas con grados que no superan el 35% (centros especiales de empleo), sin prestar la necesaria atención a las personas con mayores grados de discapacidad, que son los que más necesitan las ayudas para mejorar su calidad de vida y la de sus familias.

d) Elementos transversales a los tres grupos de políticas

Hay algunas cuestiones que se pueden catalogar como deficiencias que afectan a los tres grupos de políticas activas de empleo:

- Desalineamiento de incentivos, debido a la distribución de competencias entre administraciones sin responder a un diseño global de la prestación.
- Incentivo a ejecutar todos los recursos asignados en las conferencias sectoriales (y fondos europeos incluido el MRR) aunque no sean necesarios o no se ajusten a las prioridades de las comunidades autónomas. Así, se observa una cierta repetición de los cursos sin haber realizado la debida evaluación o la disposición de recursos financieros para aumentar el número de orientadores sin tener en cuenta las plantillas propias de los servicios autonómicos. Esta forma de funcionamiento y evaluación penaliza a los responsables autonómicos al poder ser acusados de no utilizar los recursos disponibles sin profundizar en cómo se utilizan.
- Limitación de la necesaria flexibilidad de las comunidades autónomas para ajustar los programas a sus necesidades concretas (tipo y localización del desempleo y/o posición en el ciclo económico).

3. Propuestas de mejora

La lectura de las deficiencias enunciadas en los apartados anteriores permite identificar amplios márgenes de mejora. Para abordar la mayor parte de ellos, es imprescindible aplicar cambios estructurales de planteamiento que, en muchos casos, no necesitan de una norma específica sino de una forma distinta de abordar los problemas.

En mi opinión, la reciente aprobación de la Ley de Empleo (Ley 3/2023 de 28 de febrero)⁵³ y el RD Ley de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas (RD ley 1/2023)⁵⁴ no avanza demasiado en su solución (García Díaz, 2023).

Los servicios públicos de empleo deben conocer de forma amplia y profunda el tejido productivo de su territorio (y si es posible del resto) para orientar con conocimiento de causa a las personas en desempleo. En paralelo, deben realizar una tarea de perfilado de sus competencias,

⁵³ Análisis detallado en https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2022/ap2022-30.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio.

⁵⁴ Análisis detallado en https://documentos.fedea.net/pubs/ap/2023/ap2023-01.pdf?utm_source=documentos&utm_medium=enlace&utm_campaign=estudio

experiencia y actitud ante el empleo para enviar a las personas más adecuadas a las ofertas de trabajo.

Esta función permitirá ofrecer un servicio útil a las empresas que no tienen ningún interés en gastar su dinero en el proceso de intermediación si se lo resuelve gratis el servicio público de empleo. Lo que rechazan y por eso han perdido la confianza en ellos, es recibir a personas que no cumplen con las condiciones mínimas exigidas para el puesto de trabajo vacante, asumiendo unos costes de transacción sin recompensa alguna.

El conocimiento de las características y necesidades del tejido productivo permitirá también identificar la formación necesaria, muy posiblemente alejada de una parte de los actuales cursos ofertados y certificados de profesionalidad en vigor.

En suma, disponer de información, tratarla y gestionarla con el propósito de ser útiles a las empresas y las personas, alejándose de planteamientos consignatarios y corporativistas, que se han demostrado ineficaces.

En cambio, es necesario aplicar cambios estructurales en el funcionamiento y gestión de las administraciones públicas. Es crucial garantizar que el personal directivo público tenga las cualificaciones necesarias para desempeñar las funciones que tienen asignadas. No se puede dirigir sin el conocimiento de la materia (proyectos sólidos), de los procedimientos administrativos y de la capacidad de las administraciones (posibilidad de poner en práctica los proyectos). Es necesario también mejorar la cualificación de los empleados públicos (funcionarios y contratados laborales), la organización del trabajo en el sector público, y la penalización efectiva del incumplimiento de las obligaciones laborales.

Es imprescindible mejorar el intercambio de información entre administraciones públicas, con especial atención a los registros de la Seguridad Social, el mejor centro de datos del mercado laboral.

También ayudaría incluir cambios normativos en la ley de subvenciones y en la ley de contratos públicos, para poner al mismo nivel la seguridad Jurídica de administración y administrados con la eficacia en la aplicación de las políticas públicas. Aspecto este último bastante olvidado a favor de la burocracia sin sentido.

Por último, pero no menos importante, hay que avanzar en la cultura de la evaluación de todos los programas públicos para que los resultados primen sobre la mera continuidad (por comodidad o poder de la burocracia) y las consignas partidistas.

Análisis Coste-Beneficio e impacto distributivo y territorial de la inversión pública

Francisco Alcalá Agulló, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (Ivie) y CEPR

El análisis coste-beneficio (ACB) convencional valora el impacto neto de una actuación pública con independencia de cómo se repartan sus costes y beneficios entre los distintos individuos y territorios. Sin embargo, el objetivo de las actuaciones públicas no es únicamente la maximización de un valor agregado sino, también, la cohesión social e interterritorial. Es por ello que el ACB de la inversión pública debe complementarse con una valoración de su impacto distributivo.

El caso de las inversiones en ferrocarril en España durante las últimas décadas ilustra bien la necesidad de considerar este impacto. Durante el período 1990-2018, se invirtió un total de 55.888 millones de euros en Alta Velocidad frente a los 3.600 millones de euros en Cercanías (AIREF 2020). Si tenemos en cuenta, además, que el promedio diario de viajeros que utilizó la Alta Velocidad en 2022 fue de 65.000 frente al más de un millón que utilizó Cercanías (CNMC 2023) y que los usuarios mayoritarios de cercanías corresponden a niveles de renta bajos y medios frente a los niveles de renta medios y altos mayoritarios de los usuarios de la alta velocidad, resulta evidente el sustancial y regresivo impacto distributivo que ha tenido la estrategia inversora en ferrocarriles de las últimas décadas.

Junto al impacto distributivo de la inversión pública a lo largo de los distintos grupos de renta de la población, también interesa la distribución de sus costes y beneficios entre los distintos territorios. La importancia de esta cuestión ha aumentado considerablemente, como consecuencia de la difícil aritmética parlamentaria de nuestro país y del reciente anuncio por el Ministerio de Hacienda de que irá ofreciendo los datos que permitan calcular las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas.

En los siguientes apartados se aborda la necesidad de incorporar al ACB una evaluación del impacto distributivo de las inversiones públicas y una identificación más precisa de los territorios que se benefician de o se ven negativamente afectados por los proyectos. Así mismo, al hilo de estas últimas consideraciones, se reflexiona también brevemente sobre el fundamento de la participación del Estado en la financiación de las infraestructuras de transporte metropolitanas. Aunque podría parecer quimérico plantear la obligación de analizar los impactos distributivos de la inversión pública en un país en el que apenas ha existido el ACB convencional, España se encuentra en una coyuntura idónea para avanzar en esta dirección debido a la tramitación actual en el Congreso del proyecto de Ley de Movilidad Sostenible que sentará las bases de la planificación y regulación de los medios de transporte en España.

1. ACB e impacto distributivo

La lógica del ACB al proponer un criterio de decisión que se abstrae de cómo se distribuyen los costes y los beneficios de cada actuación se basa en la supuesta posibilidad de separar los objetivos de eficiencia de los de equidad. Si esta posibilidad es cierta, puede resultar óptimo seleccionar, por un lado, los proyectos de inversión de acuerdo con el ACB convencional y

corregir, por otro lado, lo que haya que corregir en términos de equidad utilizando la política redistributiva. Sin embargo, sabemos que no hay posibilidad de separar completamente los problemas de eficiencia y de equidad. Por ejemplo, los precios de mercado y las disposiciones a pagar utilizadas en el ACB dependen de la distribución de la renta, mientras que las políticas redistributivas tienen costes en términos de eficiencia al alterar incentivos y precios relativos. En estas circunstancias, la política de inversiones y de provisión de servicios públicos puede ser útil también como herramienta redistributiva. Una de sus ventajas se debe al hecho de que cuando el servicio público proporcionado tiene una calidad relativamente baja (en este caso, con respecto a la comodidad que proporciona el transporte privado), únicamente los individuos con rentas inferiores se autoseleccionan como usuarios, obviando así la dificultad de identificar correctamente a los destinatarios de la política redistributiva.

La Guía de la Comisión Europea para el ACB (European Commission, 2014) propone dos herramientas para atender al impacto distributivo de la inversión pública. La primera consiste en elaborar una *Stakeholder Matrix*. Esta matriz agrupa por columnas cada uno de los colectivos humanos, empresas o entes afectados por la actuación pública; y, por filas, cada uno de sus efectos positivos y negativos de la misma. Esta herramienta proporciona, pues, un método para recoger y presentar la información sobre la distribución de los costes y beneficios de la actuación entre los grupos de interés. Una vez elaborada esta información, la manera en la que sea utilizada para la toma de decisiones sobre proyectos queda abierta.

La segunda herramienta propuesta por la CE para atender al impacto distributivo –relegada a un apéndice de su guía– consiste en ponderar los beneficios netos que recibe cada colectivo de renta, de acuerdo con la aversión a la desigualdad social. Esta aversión puede derivarse de las estimaciones sobre la elasticidad-renta de la utilidad marginal o de estimaciones específicas (OECD, 2018). Esta herramienta conecta con la economía del bienestar y su tradición utilitarista cuyo fundamento analítico (y ético) contemporáneo cabe asociar a los trabajos de John Harsanyi (por ejemplo, Harsanyi 1955). De acuerdo con esta aproximación, una actuación pública que busque maximizar el bienestar social debe asignar una mayor ponderación a los beneficios y costes recibidos por los estratos inferiores de renta debido a que su utilidad marginal es mayor. La ventaja de esta herramienta es que plantea un criterio de decisión concreto sobre la base de una argumentación analítica transparente, mientras que su principal desventaja es que requiere de la utilización de parámetros sobre los que no existe un consenso general.

Con todo, conviene advertir que los criterios habituales del ACB ya introducen valoraciones distintas de algunos impactos de una infraestructura en función del nivel de renta del usuario. En concreto, es común que el ahorro de tiempo que se obtiene gracias a una mejora en un medio de transporte se valore de acuerdo con el nivel salarial de los usuarios (European Commission, 2014). En consecuencia, un mismo proyecto de transporte ofrecerá un mayor beneficio neto si en lugar de ahorrar tiempo a usuarios de rentas bajas, ahorra tiempo a usuarios de rentas altas. De manera similar, se aplican valores mayores para el tiempo ahorrado en transporte privado frente al ahorrado en transporte público, debido a que el salario –y, por tanto, la productividad– de los viajeros en el primer tipo de transporte suele ser superior al de los del segundo tipo.

Estas diferencias de valoración tienen pleno sentido desde el punto de vista del ACB convencional que trata de aproximar el valor agregado neto de la actuación y, por tanto, valora más el tiempo ahorrado por individuos con mayor productividad. Sin embargo, son

cuestionables desde el punto de vista de la maximización del bienestar social, ya que, como se ha comentado, esta maximización implica que deben ponderarse más los beneficios de los usuarios de rentas inferiores. Por ejemplo, unos salarios medios del usuario del transporte privado y del público de 36,56 y 29,35 euros/hora, respectivamente (estas cifras corresponden a lo que se ha venido planteando en España), implican que el ahorro de una hora por un usuario de transporte privado debería valorarse un 25% más que el ahorro por un usuario del público. Sin embargo, si suponemos un valor estándar de $-1,5$ para la elasticidad-renta de la utilidad marginal, la ponderación relativa que deberíamos aplicar a los beneficios de los usuarios del transporte público es de $1,4=(29,35/36,56)^{-1,5}$. Así pues, combinando los dos argumentos, una hora ahorrada por un usuario de transporte público debería valorarse un 12% más ($=1.4/1.25$) que una hora de un usuario de transporte privado.

En suma, resulta deseable que la nueva Ley de Movilidad Sostenible establezca la obligación de que los estudios informativos sobre proyectos de infraestructuras recojan y proporcionen la información sobre la distribución de sus costes y beneficios. Esto podría hacerse, por ejemplo, elaborando la citada *Stakeholder Matrix* recomendada por la CE. Una vez es obligatoria la realización del ACB de cada proyecto, no debería suponer un gran esfuerzo adicional recoger la información de los afectados por niveles de renta (por ejemplo, sobre previsiones de demanda o consecuencias medioambientales). Dando un paso más, sería también conveniente someter los ACB a un análisis de sensibilidad con respecto a diferentes estructuras de ponderación de costes y beneficios para los distintos estratos de renta, de acuerdo con el rango de parámetros que la literatura considera razonables.

2. El impacto territorial

La inversión pública debe también mantener cierto equilibrio geográfico, promoviendo la cohesión interterritorial y facilitando el desarrollo de todas las regiones. El ACB puede y debe ser también un instrumento de información sobre estos objetivos. La recogida de los datos necesarios para la realización del ACB de un proyecto –por ejemplo, los datos sobre origen y destino de usuarios potenciales– ofrece una excelente oportunidad para atribuir los costes y beneficios que recibe cada comunidad autónoma de un modo mucho más preciso que el actual.

El Estado viene proporcionando información territorializada sobre la inversión pública. Ahora bien, estos datos informan del lugar geográfico en el que se realiza la inversión y no de la localización de los agentes receptores de los impactos. En el caso de una infraestructura de transporte, por ejemplo, la localización de los beneficios de estas inversiones –una vez terminadas– no está ligada al lugar en el que se ha realizado la inversión sino al origen y destino de los usuarios de la infraestructura. Dado que la mayor parte de la población española se localiza bien en las regiones costeras o en Madrid, y que las infraestructuras de transporte tienen una fuerte componente radial, se da el caso de que una parte sustantiva de la inversión en infraestructuras como las de alta velocidad ferroviaria queda atribuida a zonas relativamente despobladas de Castilla-La Mancha, Aragón o Castilla-León. Sin embargo, el beneficio efectivamente recibido en estas zonas, una vez terminada la construcción, es relativamente reducido o inexistente. Además, puede darse una asimetría entre los beneficios y algunos de los costes que sí podrían ser sufridos permanentemente en estos territorios, como pueden ser el caso de los costes medioambientales y de creación de barreras físicas a lo largo del recorrido de la infraestructura. El problema de la adecuada atribución geográfica de costes y beneficios no

es exclusivo de ferrocarriles y carreteras. Por ejemplo, en el caso de puertos, el principal origen y destino nacional de los contenedores que entran en el puerto de Valencia es Madrid, que es por tanto la región económica más beneficiada por las inversiones públicas en esta infraestructura, mientras que los costes de contaminación y desaparición de playas son soportados por la ciudad costera.

El interés de llevar a cabo una atribución territorial correcta de los costes y beneficios de la inversión pública es mayor en un país como España en el que el debate interterritorial alcanza niveles casi explosivos y en el que el Ministerio de Hacienda tienen previsto proporcionar información detallada que permita la elaboración de nuevas balanzas fiscales. La realización del ACB es el momento idóneo para elaborar y presentar la información territorializada de los costes y beneficios de un proyecto de inversión. El desarrollo de *Stakeholder Matrices* que desglosen los grupos de interés afectados por un proyecto de acuerdo con su localización regional, puede ser una buena manera de organizar y presentar la información.

3. Financiación de infraestructuras de transporte y metrópolis

El interés por la localización geográfica de los costes y beneficios de las inversiones públicas nos lleva también a la cuestión de qué nivel de gobierno debe financiar estas inversiones. Los principios generales de la Hacienda Pública establecen que, si todos los costes y beneficios de una actuación se circunscriben a un determinado ámbito territorial, es el gobierno con jurisdicción a nivel de ese ámbito quien debería tener la competencia de decidir y la responsabilidad de financiar la actuación, salvo por razones de solidaridad interregional o cuando se desea asegurar estándares mínimos de provisión de servicios públicos a nivel nacional. Sin embargo, una parte importante de las infraestructuras de transporte urbano y suburbano son financiadas por los Presupuestos Generales del Estado. Debido a que las necesidades de estas infraestructuras son muy distintas entre unas ciudades y otras, esta financiación no favorece los equilibrios interterritoriales entre comunidades autónomas y entre las zonas densamente pobladas y las relativamente despobladas.

Las grandes metrópolis generan tanto economías de aglomeración como costes de congestión. Las primeras dan lugar a una atracción creciente de talento y actividades económicas de elevada productividad, mientras que las segundas se traducen en elevadas necesidades de infraestructuras de transporte y escasez de vivienda asequible. La internalización de las ventajas de la aglomeración por las metrópolis que las generan, al tiempo que se traslada al Estado parte de los costes de congestión (en forma de financiación por éste de una parte importante de las infraestructuras de transporte), agudiza los desequilibrios interterritoriales. Además, este mecanismo amplía la ya de por sí elevada capacidad financiera de las grandes aglomeraciones urbanas –a la que en el caso de Madrid se añade el efecto capitalidad (Ivie, 2020)–, facilitando una competencia fiscal desigual entre comunidades autónomas que refuerza aún más los desequilibrios. El título IV del proyecto de Ley de Movilidad Sostenible – que regula la participación del Estado en la financiación estatal del transporte público urbano–supone importantes avances en diversos campos. Sin embargo, no asegura el establecimiento de

mecanismos que eviten que la financiación estatal del transporte metropolitano sea otro elemento más coadyuvante de los desequilibrios interterritoriales.⁵⁵

4. Reflexión final

España afronta importantes retos en los ámbitos del ACB, la desigualdad y los equilibrios financieros interterritoriales. Algunas inercias seguidas hasta ahora en los procesos de decisión sobre inversión pública no solo han dado lugar a inversiones poco justificables desde el punto de vista de la eficiencia económica, sino que también han llevado a desatender el objetivo de cohesión social y a generar una visión distorsionada de la distribución territorial de los beneficios de las inversiones. La confluencia de la tramitación del proyecto de Ley de Movilidad Sostenible con los planes sobre provisión de información territorializada del gasto público y las condiciones establecidas por la UE para el disfrute de los fondos Next Generation representan una gran oportunidad para racionalizar y dotar de mayor equilibrio social y territorial a la inversión pública en España.

Referencias

AIReF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) (2020). Estudio de infraestructuras de transporte. Madrid.

CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) (2023). Informe Anual del Sector Ferroviario (2022). INF/DTSP/112/23.

European Commission (2014). Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects. Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020. Directorate-General for Regional and Urban policy, Brussels.

Harsanyi, John C. (1955). "Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility." *Journal of Political Economy*, 63, 309-321.

Ivie (2020). Madrid: capitalidad, economía del conocimiento y competencia fiscal. IvieLAB, Valencia.

OECD (2018). "Distribution and cost-benefit analysis", capítulo 11 de *Cost-Benefit Analysis and the Environment, Further Developments and Policy Use*. Paris.

⁵⁵ Se argumenta en ocasiones que las ciudades y las comunidades autónomas no tienen la capacidad financiera suficiente para acometer proyectos como la ampliación de las redes de metro o de cercanías que requieren de una gran inversión. Esto es cierto en muchos casos. Sin embargo, si los proyectos superan los criterios del ACB, debería ser suficiente que el Estado proporcionase los avales necesarios en el mercado de capitales para que la ciudad o la comunidad autónoma correspondiente pudiese financiar la inversión a largo plazo.

La política científica española continúa en el atolladero

Aurelia M. Modrego Rico, Universidad Carlos III de Madrid

Clara Eugenia Núñez, Universidad Nacional de Educación a Distancia

1. A modo de introducción

1.1. Partiendo de una realidad no edulcorada

El desarrollo científico que se ha dado en el mundo en los últimos cuarenta años ha sido un verdadero instrumento de progreso y bienestar. La ambición por sobrepasar las fronteras del conocimiento y aplicarlo a todos los ámbitos económicos y sociales se convirtió en una prioridad en los países que contaban con una trayectoria científica contrastada; incluso otros países que tenían una menor tradición científica han entendido que la apuesta por la ciencia, la tecnología y la innovación es el mecanismo más adecuado para asegurar el progreso y mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto.

El hecho evidente de que el avance científico y tecnológico en Europa se esté quedando rezagado en relación con los Estados Unidos y con Asia ha sido el detonante para que la Unión Europea se esté planteando introducir cambios en la política científica y en la forma de hacer ciencia, con objeto de reducir dicha brecha.

En esta situación es difícil de aceptar, pero fácil de reconocer, que España, nuestro país, es un rezagado dentro de la propia Unión Europea (UE).

1.2. El riesgo de perder las posibilidades que se le brindan a nuestro país

España cuenta con infraestructuras científicas punteras, por lo general infrautilizadas, así como con científicos de reconocido prestigio, dentro y, muy especialmente, fuera de nuestras fronteras; pero, con excepciones puntuales, las universidades y los centros de investigación carecen de un marco institucional que permita liberar y potenciar su capacidad de generar conocimiento y atraer talento foráneo.

Nuestro país tiene, además, en su contra, el hecho de adolecer de una falta de relación de la Administración con la sociedad; en concreto, con las necesidades del tejido productivo y empresarial, así como una limitada capacidad de obtener financiación externa.

A todo ello se suman los prolijos, innecesarios y contrapuestos procedimientos burocráticos a los que está sometido el *Sistema de Ciencia y Tecnología (SECTI)* que, curiosamente, se han convertido en el verdadero “objetivo prioritario” de todo el sistema. Todo esto se traduce en el escaso apoyo que se presta a la investigación en España, tanto en el ámbito público como en el privado, para promover y garantizar el avance del saber y del conocimiento, no solo en el plano científico sino también en el económico y social.

1.3. La necesidad de actuar

Si el diagnóstico anterior no fuera incorrecto, habrá que aceptar que la política científica en España necesita un cambio radical, que tendrá que ir más allá de una reforma de la organización burocrática.

El éxito de algunas pocas iniciativas y actuaciones llevadas a cabo en los ámbitos nacional y autonómico, orientadas a impulsar la investigación de calidad a nivel internacional y con capacidad de atraer talento, debería ser una referencia para diseñar, aprobar y poner en marcha una política científica que impulse el progreso en todos los sectores.

Una política que, partiendo de un conocimiento más profundo de la realidad, aborde la solución de las carencias estructurales y abandone la visión cortoplacista que ha marcado el rumbo de la ciencia española durante más de veinte años.

El aluvión de información y la creciente disponibilidad de análisis y tratamiento de datos, como instrumentos y herramientas indispensables para el análisis inteligente en todos los ámbitos, facilita la posibilidad de diseñar estrategias distintas a las actuales que dejen de lado la normativa dominante.

Este es, por otra parte, el camino para detectar e investigar los nichos de generación de nuevo conocimiento (*“hot spots”, “breakthroughs”, etc.*) y para entender cómo se han conformado. De esta manera será posible evaluar las diferentes políticas y estrategias de financiación y las actuaciones de las distintas instituciones que las han impulsado. Esa es la clave para diseñar una Política Científica cuyo objetivo sea promover e incentivar una nueva forma de hacer ciencia, asumiendo los riesgos que ello comporta.

Sintetizando, se trata de contar con ideas tan básicas como que la financiación, información y análisis de resultados son elementos básicos para que el marco legal, la gobernanza y la gestión de la investigación científica cumplan su misión de ser eficientes. Para ello es imprescindible hacer un seguimiento permanente y continuado de la trayectoria científica de un país.

Lamentablemente nada de esto se contempla en la orientación que se trata de dar en el momento presente a la política científica de España.

2. Un planteamiento inadecuado de la política científica en España

El actual planteamiento de la política científica en España es inadecuado por cuanto carece de objetivos, no cuenta con incentivos, desatiende la evaluación y no se sustenta en la rendición de cuentas.

2.1. Consideraciones previas

La política científica de España debería orientarse a cambiar la escasa aportación de nuestro país al avance científico, tecnológico e innovador, que no está en consonancia con lo que podría y debería ser su “presencia científica” en Europa. En términos generales, el interés por la ciencia y el conocimiento en España apenas tiene cabida en el sector público, con la consiguiente repercusión en el ámbito privado donde, salvo excepciones, la investigación científica apenas se considera en las estrategias empresariales y sociales. Habiendo recorrido el siglo XXI una cuarta parte de su carrera, la política científica se sigue considerando entre nosotros un mero trámite administrativo y circunstancial, que simplemente hay que cumplir.

Una prueba de ello es la ampulosa justificación que, sobre su necesidad, se hace en el preámbulo de la *Ley de la Ciencia, Tecnología e Investigación de 2022*, en adelante Ley 2022, en el que se toma como referencia, por una parte, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) y, por otra, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, impulsada por la Organización de las Naciones Unidas.

Con el PRTR se pretende acometer *“una reforma institucional orientada a fortalecer las capacidades del Sistema Español de Ciencia”* en dos fases. A corto plazo se plantea, *“hacer frente a la recuperación económica y social del país a través de la ciencia y la innovación”*, y a medio y largo plazo, lograr *“la consolidación de un sistema sólido de generación y transferencia de conocimiento para abordar grandes desafíos como la transición ecológica y justa, la digitalización o el reto demográfico”*.

El problema es que en ningún momento el cumplimiento de estos objetivos se sustenta en una valoración rigurosa y detallada del funcionamiento y capacidades del SECTI para estimar la viabilidad de dicha reforma y el alcance de sus objetivos.

En el caso de la Agenda 2030, el objetivo fundamental se reduce a *“reforzar el compromiso internacional para hacer frente a los retos sociales, económicos y medioambientales de la globalización...”* Esta *“sólida”* declaración de principios concluye con la necesidad de que *“España aborde el fomento decidido de la I+D+I y su transferencia, para generar conocimiento y liderazgo científico y mejorar las condiciones de trabajo del personal de investigación, así como la calidad de las infraestructuras y equipamientos”*.

Lo preocupante es que se plantee la reforma del funcionamiento del *“Sistema Español de Ciencia”*, sin contar con una base previa que asegure su cumplimiento; esto podría tomarse como demostración del desinterés e indolencia de los poderes públicos por la ciencia y, como consecuencia, de la escasa presencia y relevancia de la I+D+I en el debate político de España. La ausencia de rigor y de información con la que se plantea impulsar la actividad científica a todos los niveles, nacional e internacional, es algo más que una temeridad.

2.2. Limitaciones de la Ley de la Ciencia, Tecnología e Investigación de 2022

La Ley de la Ciencia, Tecnología e Investigación del 2022 carece de argumentación, de objetivos, de recursos, de información y de perspectiva de futuro. Una Ley que pretende resolver las deficiencias del SECTI con tan sólo tres ejes de actuación, sin hacer un análisis previo de su funcionamiento, es un brindis al sol de escaso recorrido, que no se puede justificar, salvo para simular la existencia de la nada.

Hacer una valoración de la Ley 2022 es volver a comprobar que lo que realmente importa es cumplir con una serie de procedimientos administrativos que curiosamente, en la mayoría de los casos, se convierten en un obstáculo para impulsar e incentivar el progreso del conocimiento y de las ideas. Las actuaciones contenidas en esta Ley no se fundamentan en una valoración rigurosa de las fortalezas y debilidades de la investigación científica en España en el contexto internacional, y tampoco son suficientes ni ajustadas para resolver los problemas estructurales, cada vez más patentes que, desde hace muchos años, resultan ser un freno para el buen funcionamiento del SECTI y, por tanto, para el avance científico, económico y social.

La solución de todos y cada uno de estos problemas requiere poner en marcha medidas urgentes que vayan más allá del planteamiento recogido en la Ley 2022. A pesar de la falta de una

argumentación rigurosa, esta ley insiste en aplicar un conjunto de medidas mediante tres ejes de actuación con los que pretende:

- resolver las carencias relativas a la carrera y desarrollo profesional del personal investigador
- actualizar la normativa reguladora de la transferencia de conocimiento y de resultados de la actividad investigadora
- mejorar los mecanismos de gobernanza del Sistema y la coordinación y colaboración entre agentes tanto públicos como privados

La ausencia de rigor y falta de medios para llevar a cabo la reforma que pretende acometer la Ley de 2022: *“una reforma institucional orientada a fortalecer las capacidades del Sistema Español de Ciencia, Tecnología y de Innovación para la mejora de su eficacia, coordinación, gobernanza y transferencia de conocimiento”* resulta ser un sarcasmo y, lo que es peor, se trata de otra ocasión más, desaprovechada para mejorar el funcionamiento del SECTI.

En estas condiciones es previsible que nuestro país siga quedando relegado a continuar encuadrado en ese grupo de países incapaces de liderar el avance científico en el mundo.

3. La necesidad de conocer el punto de partida para orientar el futuro

Parece imprescindible partir de un conocimiento profundo de la situación de la investigación científica que se desarrolla en nuestro país, para poder construir una ley que contribuya a paliar sus aspectos negativos.

3.1. Un SECTI al borde del abismo

Resulta desolador tener que reconocer que el funcionamiento del SECTI esté lastrado por:

- los insuficientes recursos públicos y privados destinados a fomentar la generación y aplicación de conocimiento como pieza clave para lograr un modelo de desarrollo económico y social actual más sólido que el actual, con capacidad de generar empleo, prestar servicios públicos de calidad, y amortiguar las desigualdades sociales
- una estrategia anacrónica de captación de talento y carente de un sistema de incentivos
- una inoperante estrategia de lo que se entiende como “transferencia” de conocimiento
- un sistema de información anticuado e inservible, sin capacidad de detectar e impulsar las capacidades y posicionamiento del SECTI en el ámbito nacional e internacional

Con este planteamiento la aplicación de esta Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022 no hará sino generar un lastre aún mayor.

3.2. Una inadecuada financiación de la I+D+I, así como de su ejecución

La financiación de la I+D+I en España se caracteriza por:

- presupuestos por debajo de la media europea y con bajos niveles de ejecución
- procedimientos excesivamente burocratizados de asignación y justificación de fondos a proyectos de investigación
- ausencia de evaluación de resultados y de rendición de cuentas

Secularmente, los recursos públicos destinados a la I+D+I han sido más bien escasos, sin superar nunca la media europea, lo que podría tomarse como consecuencia del desinterés por impulsar el avance científico y la innovación. La aportación de fondos europeos al presupuesto de I+D+I (con tendencia a desaparecer) ha contribuido a que España mejore las estadísticas del porcentaje de gasto público en I+D+I sobre el PIB, alcanzando en 2022 un valor máximo del 1,44% sobre el PIB. A pesar de este aumento, España sigue estando lejos del promedio de la Unión Europea (2,24), de países como Bélgica (3,43), Suecia (3,40) y Alemania (3,13), y mucho más lejos de países como Korea (4,93).

3.2.1. Una incompleta ejecución del presupuesto

Desde hace más de dos décadas los bajos niveles de ejecución del presupuesto asignado a las actividades de I+D+I han sido un motivo de preocupación, ya que en muchos casos han estado muy por debajo del 50%. Según los datos del informe: *“Financiación pública de la I+D+i: Presupuestos Generales del Estado (PG46) y Fondos Europeos”* (COSCE 2025), relativos al año 2021, el nivel de ejecución ha llegado a alcanzar el 55,4%.

Esta baja ejecución de fondos “coexiste” con inútiles procedimientos burocráticos de control de gasto, que suponen una rémora para la propia actividad investigadora y un exceso injustificado e ineficiente en la gestión administrativa.

3.2.2. Una inadecuada asignación de recursos

La asignación de recursos, a su vez, se lleva a cabo mediante procedimientos desmesurada e ineficientemente normativos que, en muchas ocasiones, podrían evitarse utilizando la facilidad de acceso a la información y la disponibilidad de las nuevas herramientas de análisis y gestión. La aplicación exhaustiva de estos criterios de financiación de proyectos deja muy poco margen para identificar y apostar por propuestas de futuro de más riesgo, tan necesarias para ir más allá de las fronteras del conocimiento.

Como se insiste en este texto, la ausencia de una evaluación rigurosa de los resultados alcanzados y la falta de rendición de cuentas limitan la capacidad de valorar el funcionamiento del SECTI y, por tanto, las actuaciones adecuadas para fortalecerlo. Estos dos elementos, evaluación y rendición de cuentas, son la clave para analizar el desarrollo de la investigación científica en España comparativamente con el contexto internacional y comprobar sus fortalezas y debilidades.

3.3. Recursos humanos

La política de captación y retención de talento, tanto profesores como investigadores y personal técnico relacionado con tareas de la actividad investigadora en universidades y centros o institutos de investigación, es la base indiscutible para lograr una investigación de calidad que impulse el avance científico, económico y social. Lamentablemente, la Ley 2022 introduce una excesiva y complicada normativa regulatoria para la selección de investigadores y técnicos, y los criterios que incorpora discriminan en contra de la novedad y el verdadero avance científico. Los sistemas científicos tienden a acomodarse a la media, y en tal contexto, la fase exploratoria de una investigación, que produce pocas publicaciones, tiende a desaparecer y la investigación se enfoca a la fase de desarrollos incrementales y aplicaciones (Rodríguez, 2022), lo que ha podido suceder a muchos investigadores españoles para evitar los riesgos de evaluaciones negativas.

Todo ello supone un retroceso en la capacidad de incentivar la actividad científica y, por lo tanto, resulta un freno para el avance del conocimiento.

La complejidad de la política del personal de I+D+I requiere hacer un planteamiento más adecuado para resolver los problemas que existen en el conjunto del sistema. El envejecimiento de plantillas (que, en muchos casos, parece que se debe a situaciones sobrevenidas, cuya solución no debería causar problemas imprevistos que haya que resolver con urgencia y sin un análisis previo), la carencia de una evaluación rigurosa de la aportación del personal en las tareas de I+D+I, y la escasa capacidad de la política de personal de I+D+I para “retener” a los mejores, son un ejemplo de los múltiples y urgentes problemas que es preciso resolver. Su solución requiere la coordinación de estrategias inteligentes que aseguren el buen funcionamiento de cada una de las instituciones y del sistema en su conjunto. El hecho es que la puesta en marcha de una normativa tan rígida y exhaustiva como la que se pretende aplicar puede causar más problemas que soluciones en la captación, organización y gestión del personal.

No sería imprudente conceder más autonomía y responsabilidad a los distintos organismos para diseñar sistemas alternativos más ágiles y flexibles para captar al personal adecuado, según sus necesidades, con tal de que todo ello se sujetara a una valoración continua de los resultados obtenidos. Lo cual debería aplicarse también a fomentar, en las mismas condiciones, la comunicación e interacción entre el sector público de investigación, las empresas y la sociedad en general.

3.4. Transferencia del conocimiento e innovación

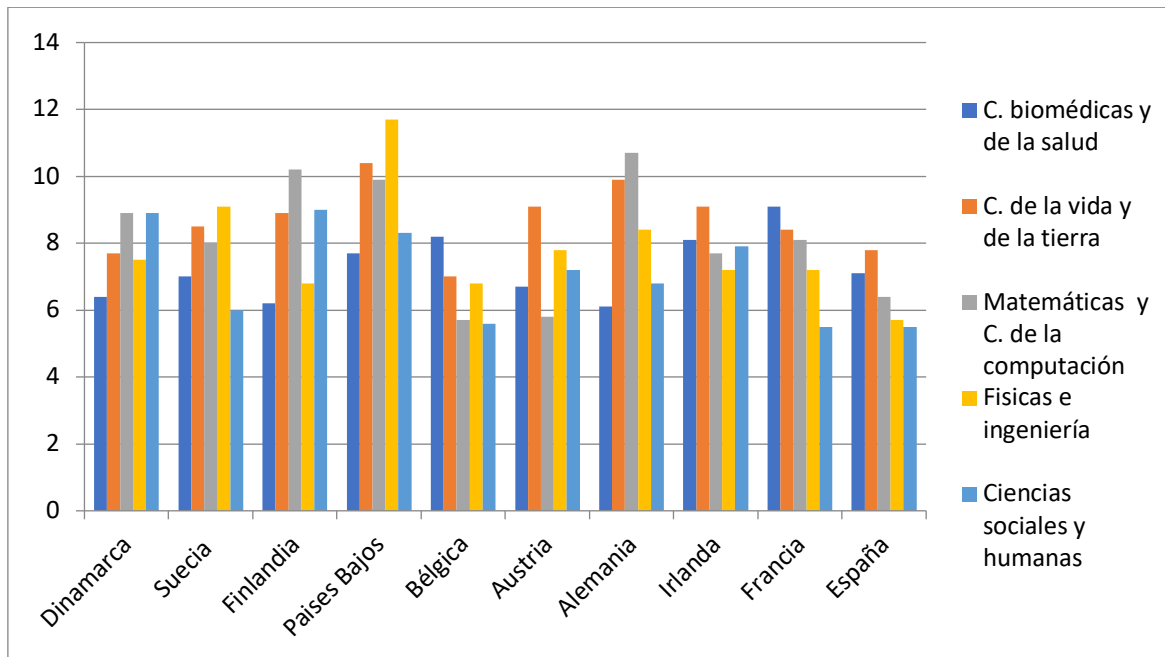
El planteamiento de la transferencia de tecnología en la Ley 2022 es cuando menos anticuado. Desde hace muchos años la escasa “traslación del conocimiento” a la empresa y a la sociedad se reduce a una declaración de palabras comunes que no se corresponde con una realidad escasamente contrastada.

3.4.1. La situación de la innovación en el contexto internacional

La premisa de que el “Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación ha alcanzado estándares de excelencia investigadora perfectamente homologables a su posición económica y geopolítica en el panorama internacional” es un artificio que desvía la atención para evitar hacer un análisis riguroso de los resultados de la pretendida “transferencia” del conocimiento.

En el gráfico 1 se puede apreciar la situación de la investigación en España en comparación con un conjunto de países europeos. Las barras que aparecen en cada uno de los países representan el nivel de calidad de la investigación de cada una de las cinco disciplinas científicas descritas en la figura. Para medir dicho nivel, se ha utilizado el indicador PP (top 5%). Para cada universidad el valor de este indicador es el porcentaje de sus publicaciones que, comparadas con otras publicaciones en la misma disciplina y en el mismo periodo de tiempo, pertenecen al 5% de las más citadas. La longitud de cada una de las barras de las distintas disciplinas en los distintos países, corresponde a la universidad cuyo PP (top 5%) sea el mayor.

Gráfico 1.- Nivel de calidad de la investigación



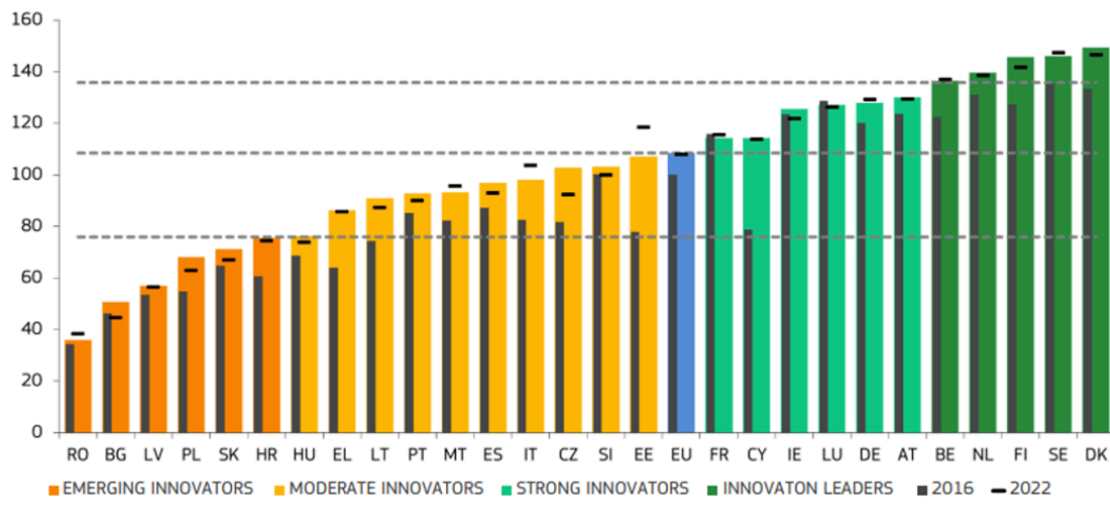
Fuente: Elaboración propia a partir de la información obtenida del CWTS Leiden Ranking 2023

Es cierto que en España se hace investigación, y buena investigación, pero, como se percibe en el gráfico, dista mucho de acercarse a lo que se entiende por investigación de excelencia. Como se viene insistiendo reiteradamente, sería muy necesario que se hiciera un análisis detallado de la relación entre el planteamiento de objetivos y los resultados obtenidos de la investigación y la colaboración con el sector productivo para diseñar actuaciones eficaces.

En estas condiciones, llama la atención la ausencia en la Ley 2022 de referencias al Centro de Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI), fundamentalmente, a los Parques Científicos y Tecnológicos (PCT). Si, en un principio, estos organismos se consideraron la punta de lanza para fomentar la colaboración entre las empresas y los organismos públicos de investigación, en este momento, ni tan siquiera son tenidos en cuenta para recabar información de los aciertos y errores en su funcionamiento. Se trata sencillamente de una información imprescindible para diseñar estrategias adecuadas que vayan más allá de la burocracia administrativa.

En el gráfico 2 se puede apreciar cómo la posición de España en el contexto europeo en materia de innovación está en consonancia con los resultados del gráfico 1 sobre la calidad de la investigación. El gráfico es el resultado de un análisis del European Innovation Scoreboard en 2023 (EIS, European Comisión), haciendo una evaluación comparada de “las fortalezas y debilidades relativas de cada país y de los desafíos que se deben abordar respecto a la innovación”. Se muestra la clasificación de los distintos países en cuatro categorías, en función de sus resultados. Las barras más oscuras muestran los resultados de 2016, mientras que las líneas horizontales cortas indican el resultado de 2022.

Gráfico 2.- Rendimiento de los sistemas de innovación de los estados de la UE



Fuente: European Innovation Scoreboard (EIS)

De los cuatro grupos, España se sitúa en el tercer grupo.

1. Líderes en innovación: Dinamarca, Suecia, Finlandia, Países Bajos y Bélgica.
2. Innovadores fuertes: Austria, Alemania, Luxemburgo, Irlanda, Chipre y Francia.:
3. Innovadores moderados: Estonia, Eslovenia, Chequia, Italia, **España**, Malta, Portugal, Lituania, Grecia y Hungría.
4. Innovadores emergentes: Croacia, Eslovaquia, Polonia, Letonia, Bulgaria y Rumanía.

Los resultados de este estudio muestran la gran diferencia en los niveles de innovación entre los países de la UE. Pero, sobre todo, se percibe el esfuerzo de algunos de ellos por mejorar su capacidad innovadora, tan relacionada con el liderazgo científico; un liderazgo que, como se ha visto, España no consigue alcanzar y que nos aleja considerablemente de los países más innovadores.

A falta de un análisis más detallado, ambos gráficos muestran evidencias que apuntan a la existencia de una relación entre la capacidad innovadora de los países y su nivel de excelencia científica. Esto supone que los problemas relacionados con la “transferencia” de conocimiento y la innovación no se pueden resolver con una simplista actualización de la normativa reguladora, sin efectuar previamente un análisis contrastado entre los resultados de la actividad científica y su capacidad para contribuir a resolver problemas en todos los ámbitos, incluidos el científico y el educativo.

4. A modo de conclusión

Desde hace más de dos décadas. la Política Científica en España, lejos de ser una política transversal, tanto por su repercusión en el ámbito científico, como por su impacto en los ámbitos económicos, sociales y culturales, ha pasado a ser la ventanilla de una oficina de elaboración de normas, muchas de ellas contrapuestas y que, en la mayoría de los casos, se convierten en un impedimento para generar nuevo conocimiento e ideas.

Sin objetivos, sin estrategia, sin recursos, sin información, el Ministerio de Ciencia, Universidades e Innovación se ha transformado en esa oficina que nunca debería haber llegado a ser. Por el contrario, un verdadero ministerio encargado del avance científico y educativo, e impulsor de progreso a todos los niveles, tendría que ser valorado como el instrumento imprescindible para que el conocimiento desarrollado en universidades y centros de investigación contribuyera de manera efectiva a resolver los problemas del presente y del futuro. Incluidos los problemas y las necesidades de otros departamentos ministeriales.

Continuar con el modelo presente puede acarrear resultados no deseados en el funcionamiento del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, con el correspondiente deterioro en los ámbitos científico, económico y social.

Es urgente que reaccionemos y abordemos los cambios necesarios para que las ideas y el conocimiento ocupen el lugar destacado que tienen en otros países con los que España se quiere comparar.

Sin una adecuada planificación de incentivos, y sin un sistema de información y análisis que permita conocer y valorar en tiempo real la trayectoria y los resultados de la actividad investigadora, cualquier tipo de normativa tendrá efectos perversos en la generación de conocimiento y en su aplicación, tanto en el presente y como en el futuro.

El cambio en la forma de hacer ciencia, que ya se está llevando a cabo en otros países, es un asunto de Estado, que debería considerarse con todo cuidado, por la repercusión que pueda tener en el avance de la ciencia y del conocimiento.

Algunas lecturas recomendadas

COSCE, 2005, *Acción CRECE*. Comisiones de Reflexión y Estudio de la Ciencia en España.

Modrego Rico, Aurelia, 2019, *La política científica española, en el atolladero*, Investigación y Ciencia, abril 2019.

Rodríguez Navarro, Alonso, 2022. "Cómo medir el impacto científico. Los errores de España". Ed. *Aula Magna*.

[R. Veugelers, J. Wang, P. Stephan, 2022, *Do funding agencies select and enable risky research: Evidence from ERC using novelty as a proxy of risk taking*. National Bureau of Economic Research, working paper 30320.](#)

[H. Xu, J. Winnink, L. Chen, 2022, *Breakthrough potential of emerging research topics based on citation diffusion features*, Journal of Information Science, volume 49, issue 5.](#)

L. Jiang, T. Zhang, T. Huang, 2022, *Empirical research of hot topic recognition and its evolution path method for scientific and technological literature*, Journal of Advanced Computational Intelligent Informatics, vol.26, issue 3.

CWTS Leiden Ranking 2023.

VI. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: apreciaciones a mitad de su desarrollo

Cristobal Rodriguez, Letrado del Consejo de Estado

Alfonso Novales, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Instituto Complutense de Análisis Económico

1. Diseño, estructura y objetivos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

El 21 de julio de 2020 los dirigentes de la Unión Europea (UE) alcanzaron un acuerdo sobre un paquete exhaustivo de 1,82 billones de euros, integrado por el marco financiero plurianual de 1,07 billones de euros, y el fondo Next Generation EU.⁵⁶ El objetivo era *“mitigar el impacto económico y social de la pandemia de coronavirus y hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles, resilientes y mejor preparadas para los desafíos y oportunidades de las transiciones verde y digital”*. El 7 de octubre de 2020 se presentó en la Moncloa el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), a ejecutar utilizando la financiación concedida a España a través del programa Next Generation (72 m.m. de euros).

El documento *“España Puede”*, que describe el PRTR español, fue tan ambicioso como seguramente se requería, aunque no suficientemente estructurado. Su pretensión es: *“impulsar la recuperación y abordar una modernización de la economía española, comparable a la que supuso la incorporación a la UE en 1986; lograr un efecto duradero en el crecimiento potencial a través de un aumento sostenido de la productividad mediante el refuerzo del tejido empresarial y del capital humano, tecnológico, científico y natural, un mejor funcionamiento del mercado laboral, la modernización de la Administración pública, una mejor vertebración social y territorial del país y la modernización del sistema fiscal”* (pág. 13).

Teniendo tan decisivo carácter, dos aspectos del Plan de Recuperación son difíciles de entender:

- Ausencia de acuerdo parlamentario. Puesto que se espera que el impacto de sus programas sea duradero, abarcando diferentes legislaturas y gobiernos, los representantes políticos de los ciudadanos tenían la responsabilidad de establecer acuerdos sobre programas y políticas, dentro del marco establecido por la UE, con un compromiso de mantenimiento de los mismos. Este hecho es especialmente llamativo porque ignora que la Comisión del Congreso de Diputados para la Reconstrucción Social y Económica mantuvo sesiones de trabajo entre mayo y julio de 2020, recibiendo a un alto número de comparecientes invitados. Muchos de ellos aportaron documentación y se recibió una amplia lista de propuestas de ciudadanos e instituciones sociales.⁵⁷

⁵⁶ Este último, de 750 m.m. de euros, se estructura a través de siete programas en forma de préstamos (360 m.m. de euros) y subvenciones (390 m.m. de euros).

⁵⁷ Congreso de Diputados, 2020, Dictamen, Comisión para la Reconstrucción Social y Económica, julio 2020. La documentación entregada puede consultarse en: https://www.congreso.es/es/web/guest/comisiones?p_p_id=organos&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_organos_codComision=390&_organos_selectedLegislatura=XIV

- No se conoce que haya intervenido ningún grupo externo a Moncloa en la elaboración del documento “España Puede”, lo cual no es fácil de entender, dada la enorme relevancia que para España tiene la utilización eficiente de los recursos asignados. Hay mucho talento en universidades, centros de investigación, academias y grupos de expertos en España, a los que se debería haber recurrido para la identificación de fortalezas y debilidades, la selección de programas de actuación, y su concreción en actuaciones específicas.

El PRTR se estructura alrededor de 4 ejes transversales: (i) la transición ecológica, (ii) la transformación digital, (iii) la cohesión social y territorial y (iv) la igualdad de género. Estos ejes se proyectan en 10 “políticas palanca”,⁵⁸ que se materializan, a su vez, a través de 30 “componentes” o programas, cuyos retos y objetivos, concretados en 212 medidas (110 inversiones y 102 reformas), aparecen descritos en más de 3.000 páginas, lo que exige un enorme esfuerzo para su comprensión.⁵⁹

La descripción de los 30 “componentes” hace referencia, casi obsesivamente, a la “digitalización” de distintos sectores (246 referencias) y a la “modernización” (261 referencias) de la Administración, de la Justicia, de la formación profesional, del tejido industrial. No entra en explicar el significado concreto de estos conceptos, ni tampoco en el modo en que pueden contribuir a lograr determinados objetivos.

En el diseño del PRTR se ha seguido una estrategia de “abajo hacia arriba” (*bottom-up*), consultando con empresas a través de las denominadas “expresiones de interés”, convocadas por distintos ministerios, para indagar cuál pudiera ser su contribución a los objetivos genéricos antes mencionados. Tal proceso tiene el riesgo de nutrir el Plan de Recuperación de actuaciones que pudieran haber estado programadas antes de la pandemia, sin que sea evidente la necesidad de aportar financiación pública, ni tampoco el modo en que contribuyen al progreso social y económico.

Una estrategia “de arriba hacia abajo” (*top-down*), de gobierno hacia empresas, con objetivos concretos definidos desde el órgano gestor del plan con criterios rigurosos habría seleccionado programas y políticas más eficientemente. En este sentido, la definición de “misiones”, que se ha hecho popular en la UE, especialmente en el ámbito de la innovación, sería de la mayor

⁵⁸ Las diez políticas palanca son: I) Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura, II) Infraestructuras y ecosistemas resilientes, III) Transición energética justa e inclusiva, IV) Una Administración para el siglo XXI, V) Modernización y digitalización de nuestras empresas, VI) Pacto por la ciencia y refuerzo del Sistema Nacional de Salud, VII) Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades, VIII) Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo, IX) Impulso de la industria, de la cultura y el deporte, X) Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.

⁵⁹ A modo de ejemplo, la primera de las “políticas palanca” es la “Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura” y consta de tres componentes: 1) Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos, 2) Plan de Rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, y 3) Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero, cuyos objetivos, así como las inversiones previstas en cada una de ellos, se describen en documentos adicionales (354 páginas: 109, 116, 129).

utilidad. A modo de ejemplo, en la cumbre de Oporto en mayo del pasado año se aprobó el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que establece tres ambiciosos objetivos para 2030: el 78% de los europeos entre 18 y 65 años debe tener un empleo de calidad, frente al 72,4% (20-64 años) de 2020.III, y el 65,6% de España; el 60% de los adultos debería participar en actividades de formación cada año de aquí a 2030, frente al 43,4% de España según *“Participation rate in education and training by age”* (OCDE); una reducción de al menos 15 millones en el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social respecto de los 91 millones de 2019, 18 millones de los cuales tiene menos de 17 años.⁶⁰ Misiones de este tipo serían exigentes, mejorarían la vida de los ciudadanos, y requerirían una actuación transversal, involucrando a muchos agentes.

Las propuestas del Plan de Recuperación se solapan con planes de actuación anteriores al mismo, como el Marco Estratégico en Política de PYME 2030 (abril 2019), o la fallida Comisión para la Reforma de la Administración (CORA); con programas lanzados unos pocos meses antes, como la Estrategia Española de Economía Circular (junio 2020), el plan España Digital 2025 (julio 2020, presenta 50 medidas en torno a 10 ejes estratégicos), la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027 (septiembre 2020), la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (noviembre 2020), la estrategia España Nación Emprendedora (febrero 2021)); así como con planes presentados los meses siguientes, como el plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 (junio 2021), o el anteproyecto de ley de Creación y crecimiento de empresas (julio 2021). Su interrelación con el PRTR nunca se ha explicado. Desde la perspectiva de un reto tan importante como es la ejecución de los programas europeos de ayuda financiera y en aras de la transparencia, la claridad y la eficacia, sería conveniente haber estructurado ordenadamente los objetivos de todas estas iniciativas, así como su puesta en práctica.

Mención especial merece el informe Estrategia España 2050,⁶¹ porque para su elaboración sí se recurrió a un centenar de investigadores de reconocido prestigio y diversas disciplinas académicas. Se trataba de establecer “Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo”, y se concretaron 200 propuestas y 50 objetivos para 2050; se trata de objetivos cuantitativos sobre indicadores observables, y están desglosados en varios horizontes: 2030, 2040 y 2050, lo que facilitaría su seguimiento y evaluación.

2. Gestión y seguimiento del PRTR

La cuantía asignada a España en el fondo Next Generation triplica el volumen total ejecutado con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos en los anteriores Marcos Financieros Plurianuales ya completados (septenios 2000-2006 y 2007-2013). Se trata de un

⁶⁰ Otras posibilidades pudieran ser: a) alcanzar, en determinado momento, un nivel de productividad (de acuerdo con alguna medida específica) superior al actual en un porcentaje a especificar; b) que, en un determinado plazo, todas las ciudades españolas de cierto tamaño sean neutrales en emisiones de carbono, c) reducir nuestra dependencia energética externa hasta el 20% en 2050, d) reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en 2050 un 60% respecto de 1990, e) convertirnos, en determinado horizonte, en líder mundial en el diseño y fabricación de determinado componente electrónico; f) alcanzar un nivel reducido de desigualdad o de población en riesgo de pobreza, a especificar según un determinado indicador, y en un plazo fijado.

⁶¹ <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2021/200521-sanchez-espana2050.aspx>

conjunto de inversiones que, en su práctica totalidad, tienen que ser realizadas entre 2021 y 2026, junto con un programa de reformas normativas. Se han convocado hasta la fecha 20.465 convocatorias;⁶² la página web del Plan incluye también un listado de 49 convocatorias que serán abiertas próximamente. La eficacia en la ejecución de los fondos europeos va a depender en gran medida de los procesos de selección, seguimiento y gestión de los proyectos. De la gestión se encarga una comisión interministerial, con una Comisión Técnica de apoyo, otorgando un papel importante a la comisión sectorial de las CCAA. Como manifestaron muchos observadores desde el inicio, es un aparato de gestión insuficiente, dada la magnitud de los fondos y la dimensión de las tareas de reconstrucción social y económica.

La complejidad de los trámites burocráticos, los plazos excesivamente breves en las convocatorias, y los avales requeridos han sido una gran barrera de entrada para las pequeñas y medianas empresas. Tampoco se ha creado un entorno de colaboración entre pymes que facilitase su acceso a las convocatorias. El kit digital es, por el contrario, una iniciativa que está llegando a muchas pymes, si bien carecemos de información acerca de su potencial impacto transformador.

La elevada cuantía de los fondos concedidos a España, el breve plazo de ejecución, y un insuficiente aparato de gestión pueden haber motivado a los gestores del PRTR a:

- distribuir fondos a las CCAA y CCLL, sin coordinar su contribución a los objetivos de naturaleza nacional, que es el nivel al cual el Fondo Europeo de Recuperación establece que deben definirse las políticas y programas de gasto.
- establecer los PERTES (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica), mediante los que pueden conceder cantidades importantes a unas pocas empresas grandes, que son más sencillas de gestionar que cantidades modestas a un número mayor de empresas de menor tamaño.⁶³

La cesión presupuestaria a las CCAA y CCLL para la apertura de convocatorias diversas enmarcadas en los 4 ejes genéricos del PRTR favorece un debate artificial y estéril sobre favoritismos. Debería haberse utilizado un objetivo medible, determinado a nivel nacional, para transferir fondos en función de las necesidades de cada CCAA para el logro de dicho objetivo, no en función de la población o de otro criterio no dependiente de un objetivo específico. Ello recogería además una preocupación no solo por la inclusión, de la que tanto se habla, sino también por la igualdad.

La precipitación en la concepción y ejecución del PRTR también se ha puesto de manifiesto en lo que se refiere a la distribución de los fondos. Ha sido frecuente comprobar que los distintos órganos encargados de la distribución de los fondos no contaban ni con el personal ni con los medios necesarios para ello; que los plazos previstos para su distribución eran tan exigüos que no permitían hacerlo; y que la reducción de controles y requisitos en la distribución, o su

⁶² Que pueden ser tan específicas como “Convocatoria de ayudas a la creación artística del Valle de Egüés 2022 (código BDNS 607242)”.

⁶³ En el DL 36/2020, de 30/12/2020 se aboga por las sociedades de economía mixta, en las que el gobierno tendría una participación no inferior al 51%, para el desarrollo de los PERTE (proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica).

postergación a un momento posterior, en lugar de agilizar la distribución de fondos, la han entorpecido, bien por la inseguridad que ha creado en quienes tenían que distribuirlos, o bien por la incertidumbre que ha generado por parte de quienes los recibían, ante la posibilidad de que llegado el caso tuvieran que devolverlos.

Los PERTES nacieron con la intención de impulsar la inversión público-privada con un objetivo claro: favorecer la integración y el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, así como el impulso de entornos colaborativos. La realidad es que estos proyectos están siendo adjudicados a grandes empresas, nacionales o internacionales.

Se está poniendo énfasis en importar capacidad productiva de grandes empresas internacionales que pueden apoyar desarrollos tecnológicos nacionales en materia de chips, baterías eléctricas o el desarrollo del coche eléctrico, pero no se estimula la innovación del sistema productivo español. Esto sugiere que el impacto puede extenderse a la vida de la tecnología en la cual se invierte, pero sin un gran impulso del sistema de innovación nacional, difícilmente pueden lograrse efectos permanentes sobre la productividad.

Resulta verdaderamente difícil hacer un seguimiento de la implementación práctica del Plan de Recuperación. Su página web presenta el elevado número de convocatorias en la forma de un largo listado continuo no estructurado, y el buscador disponible no permite hacer selecciones basadas en los criterios que pudieran considerarse interesantes para evaluar el desarrollo del Plan: por áreas, por objetivos, por grado de ejecución, por criterios de selección, por ámbito de aplicación, etc.. Así lo manifiestan regularmente EsadeEcPol y FEDEA, que vienen elaborando informes periódicos de seguimiento del PRTR. Existe información sobre la cuantía de una convocatoria, pero no hay una relación detallada de actuaciones y partidas presupuestarias; además, los términos utilizados, como “movilización” o “ejecución” de la financiación, son ambiguos y no siempre se utilizan de igual modo.

No existe información sobre los criterios seguidos en la elección entre los solicitantes de las distintas convocatorias, ni tampoco sobre las reuniones de las comisiones de gestión y seguimiento del PRTR.

Los fondos europeos han provocado un aluvión de reformas normativas, pero, como consecuencia de la precipitación y de la falta de perspectiva a largo plazo, no se ha previsto evaluar el impacto económico de las reformas y programas de gasto, lo cual es una carencia fundamental del PRTR. Tan sólo se considera una evaluación contable, una vez finalizado el proyecto, por parte del Tribunal de Cuentas y de la Intervención General del Estado.

Es frecuente ver estimaciones del efecto que el PRTR pudiera tener sobre el crecimiento los próximos años. Tales efectos no son de momento, muy evidentes, y, en todo caso, no es sencillo estimar qué parte del crecimiento de la economía española se debe al PRTR. Incluso comienza a ponerse en duda la capacidad del PRTR para modificar de modo permanente la evolución de la productividad. En todo caso, el potencial de un plan de tan gran cuantía, y de pretensión transformadora, debería verse durante décadas, y no necesariamente a muy corto plazo.

3. Las reformas y la calidad normativa del PRTR

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se ha articulado en torno a dos líneas: por un lado, un conjunto de inversiones que, en su práctica totalidad, tienen que ser realizadas entre

2021 y 2026 y, por otro, un programa de reformas normativas orientadas a introducir las modificaciones que nuestro ordenamiento jurídico necesita para que España pueda afrontar los principales retos a los que se enfrenta como país. Estas dos líneas, a su vez, están íntimamente relacionados porque la recepción de los fondos está condicionada a acreditar que se han publicado las correspondientes reformas normativas en unos plazos especialmente exiguos, condición que, a nuestro juicio, ha provocado que todo el proceso de concepción, tramitación y diseño de dichas reformas haya estado presidido por la precipitación y la urgencia, con el inevitable menoscabo de la seguridad jurídica que ello conlleva.

España se comprometió en el Plan a llevar a cabo una ingente cantidad de reformas de calado, prácticamente en la totalidad de los ámbitos de su ordenamiento jurídico. Lamentablemente, la concepción de las reformas, decidiendo sobre qué ámbitos y qué aspectos concretos de los mismos se iban a reformar se adoptó en un escasísimo espacio de tiempo, sin el margen necesario para valorar las implicaciones de unas reformas tan ambiciosas y de tan gran alcance.

También la tramitación de las normas se ha visto afectada por urgencia y precipitación:

- Por un lado, la perentoriedad de los plazos ha provocado que para la aprobación de las normas que exigían tener rango de ley se haya tenido que recurrir a la figura del real decreto-ley, tanto para la norma de cabecera para la ejecución del plan,⁶⁴ como para una muchas de las normas que han sido necesarias para llevar a cabo las reformas que España se había comprometido a realizar para recibir los fondos. Esto conlleva una reducción de las garantías procedimentales, especialmente en lo relativo a conocer el criterio de los órganos especializados en la materia correspondiente y de los sectores interesados.
- Por otro, la tramitación de todas las normas reglamentarias relacionadas con las reformas previstas en el PRTR se ha realizado por el procedimiento de urgencia, porque así lo ha previsto el artículo 47.1 del citado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre. Ello ha implicado que, de acuerdo con el artículo 27.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno: a) los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración de la norma hayan reducido a la mitad su duración; b) se haya prescindido del trámite de consulta pública; c) los trámites de audiencia pública o de información pública se hayan realizado en un plazo de siete días; y d) la falta de emisión de un dictamen o informe preceptivo en plazo no impida la continuación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba.

La urgencia en su tramitación ha tenido como consecuencia, frecuentemente, una merma en la calidad de las normas finalmente aprobadas por cuatro razones:

1. Los proyectos normativos han sido concebidos de forma atropellada y, frecuentemente, con el único objetivo de cumplir un determinado hito de los fondos, pues la cantidad de reformas comprometidas ha saturado muchas de las unidades de varios departamentos ministeriales

⁶⁴ Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

y ha impedido un estudio detallado de las iniciativas y sus alternativas. Ante la vorágine reguladora en que se han visto los ministerios, incluso han llegado a tramitarse como urgentes proyectos normativos que no eran urgentes o que pretendían desarrollar normas con rango de ley que todavía no habían sido aprobadas.

2. Las Memorias de Análisis del Impacto Normativa (MAIN) han sido elaboradas, la mayoría de las veces, de forma acelerada y sin cumplir los requisitos establecidos en el artículo 26.3 de la Ley del Gobierno y el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre. Los análisis de impacto normativo de los distintos proyectos han sido insuficientes, cuando no inexistentes, y rutinarios. Especialmente preocupante ha sido la falta de profundidad de los análisis de impacto económico y presupuestario de las reformas contenidas en los proyectos normativos. Un mínimo estudio económico hubiera proporcionado información sobre los costes potenciales de las medidas consideradas que, por contraposición con sus beneficios esperados, hubiera permitido al gobierno adoptar las decisiones normativas con conocimiento de todos los aspectos, tanto negativos como positivos, que conlleva la aprobación de una determinada norma.
3. Durante la tramitación de los proyectos normativos se han recabado únicamente los informes estrictamente necesarios, postergando con ello a muchos organismos interesados que han mostrado su descontento. Además, se ha requerido que se emitieran en plazos extraordinariamente breves, lo cual ha impedido el estudio profundo de numerosas cuestiones de toda índole relevantes para la calidad y aplicación de las normas, que hubieran mejorado los proyectos. Cuando, habiéndose solicitado el informe, no se ha emitido en plazo (como ha sucedido en numerosas ocasiones con el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa) se ha continuado el procedimiento sin recabar dicho informe. Frecuentemente, los informes se han emitido sobre versiones iniciales del proyecto que, posteriormente, como consecuencia de su tramitación, ha variado sustancialmente sin que se haya podido informar de su versión final.
4. La reducción de los plazos de la tramitación también ha provocado una disminución considerable del tiempo con que han contado los interesados y las entidades y organizaciones representativas de los sectores concernidos para analizar en profundidad el proyecto y exponer su criterio y preocupaciones en relación con las normas proyectadas, menoscabando el acierto y efectividad de las mismas.

4. El cumplimiento de plazos en el PRTR

La precipitación y urgencia con las que se ha procedido en relación con las reformas normativas vinculadas a la recepción de los fondos no solo se han debido a la forma en que ha procedido España, sino que también ha contribuido decisivamente la UE, que ha establecido unos plazos, muchas veces imposibles de cumplir, y ha condicionado la recepción de los fondos a la entrada en vigor de dichas normas, independientemente de si había tiempo o no para elaborar una regulación de calidad.

A la urgencia de los plazos se une el insuficiente aparato de gestión a que ya hicimos referencia, lo que ha hecho que la ejecución del PRTR se haya ido desarrollando bajo una dominante preocupación por el cumplimiento de los plazos. A principios de 2024 se habían puesto en circulación, según el robot de búsqueda desarrollado por EsadeEcPol, solamente alrededor de

un 40% de fondos. Tampoco es un tema menor que recientemente dimitiera por segunda vez el responsable del cumplimiento y ejecución del Plan de Recuperación, con la consiguiente preocupación de los responsables del Plan en las oficinas europeas.

Es de esto de lo que más se habla y el tema que más páginas ocupa en prensa cuando ésta se ocupa del PRTR. Se comenta la dificultad de cumplir los plazos de introducción de reformas y de ejecución presupuestaria, pero no se habla del cumplimiento de determinados objetivos concretos. Sin duda que una incompleta ejecución que pudiese implicar la devolución de lo no gastado sería lamentable; pero parece que nuestros dirigentes lamentarían especialmente que las instituciones europeas les señalasen como menos capaces de ejecutar la dotación presupuestaria que otros países. De acuerdo con la Adenda (octubre 2023) al PRTR, el Gobierno español tiene la intención de utilizar la recientemente creada SETT (Sociedad Estatal de Tecnologías de Transformación), así como otras entidades públicas: ENISA (Empresa Nacional de Innovación), CDTI, FOCO, ICO, para ejecutar fondos mas allá de 2026, pues los fondos transferidos a estas empresas podrían considerarse ejecutados, si se ha firmado con el adjudicatario final un compromiso de ejecución del proyecto.

5. Resumen

Para ser tan decisivo, el Plan de Recuperación español no es muy conocido; pocos ciudadanos pueden mencionar qué tipo de actuaciones se están llevando a cabo o qué resultados se espera obtener, más allá de hacer referencia a los conceptos genéricos: transición ecológica, digitalización, modernización, etc. Los ciudadanos deben estar al corriente de los planes de actuación que se decidan y sus motivaciones, deben comprender por qué se acometen unas actuaciones y no otras, y deben sentirse representados en la toma de decisiones. También deben percibir que el impulso renovador llega a todos, que se abandona la práctica del capitalismo clientelar como un residuo del pasado, y que se procura una definitiva igualdad de oportunidades, basada en una visión de largo plazo del país que queremos llegar a ser. Que se apuesta por proyectos innovadores, y no por proyectos que se hubiesen realizado incluso sin la circunstancia de la pandemia.

A nuestro juicio, la profunda transformación que está sufriendo el ordenamiento jurídico como consecuencia de las reformas normativas vinculadas a la recepción de los fondos europeos debería haberse realizado de forma ágil, pero no precipitada. Debería haberse analizado *ex ante* y evaluando *ex post*, el impacto económico, presupuestario, y de toda índole, que dichas reformas suponen. Respetando de forma escrupulosa, en todo caso, tal y como exige el principio de seguridad jurídica, las garantías procedimentales establecidas en nuestro ordenamiento jurídico para asegurar la precisión, calidad y acierto de las normas jurídicas.

Las ayudas del PRTR a la transición energética: carencias informativas y de evaluación de impactos

Diego Rodríguez Rodríguez (Universidad Complutense de Madrid y Fedea)

El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) situó a la transición verde como principal receptora de los subsidios y préstamos asociados, de modo que las actuaciones desarrolladas en ese ámbito deben recibir un mínimo del 37% de la inversión total del MRR. En coherencia con ese mandato, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) español presta atención prioritaria al apoyo a la transición ecológica, a la que se dedica uno de los cuatro ejes transversales del Plan. A su vez, el diseño de las líneas de apoyo en el PRTR se realizó en conexión con las medidas e instrumentos contemplados en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC). El PNIEC 2021-2030, que surge en 2020 en aplicación del Reglamento de Gobernanza sobre la Unión de la Energía y el Clima, está actualmente en proceso de revisión, esperándose una versión actualizada del mismo para junio de 2024 en la que se incorpore la mayor ambición actual en los objetivos europeos de descarbonización⁶⁵.

El proceso de transición energética, entendido como el conjunto de transformaciones en los procesos de generación y de consumo de energía conducentes a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, requiere un ingente volumen de inversiones, que serán fundamentalmente inversiones privadas realizadas por las empresas y los hogares. El PRTR desea impulsar ese proceso articulando apoyos tanto mediante subvenciones como mediante préstamos, si bien estos últimos se contemplan en la Adenda del Plan y están aún por desarrollar. A su vez, el PRTR se ha beneficiado de la disponibilidad de fondos adicionales provenientes del plan REPowerEU, en el que se profundiza en los instrumentos y se acelera en los objetivos asociados a la descarbonización de la energía en la UE. Las subvenciones efectuadas desde el PRTR en el ámbito de la transición energética se canalizan, principalmente, a través de dos vías.

En primer lugar, mediante distintos Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTEs) gestionados de modo centralizado por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), entidad pública perteneciente al Ministerio para la Transición Ecológica (Miteco), y asignados mediante concurrencia competitiva. Entre ellos, destacan el PERTE ERHA (Energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento), con casi 8.500 M€ en transferencias y 2.000€ en préstamos, y el PERTE Descarbonización industrial (1.600 M€ en subvenciones y 1.500 M€ en préstamos), ambos totalmente centrados en la transformación energética, tanto en la generación como en la demanda industrial. Otros PERTEs también vinculados a la transición ecológica son el de economía circular (792 M€ en subvenciones) y el de Vehículo Eléctrico y Conectado (2.870 M€ en subvenciones y 1.425 M€ en préstamos). Para el desarrollo de los distintos PERTEs se han desarrollado diversos programas, cuyas bases reguladoras se han desarrollado mediante Órdenes específicas. Sobre ese marco, se van aprobando las convocatorias de ayudas a través de distintas Resoluciones.

⁶⁵ Véase Rodríguez (2019, 2023) para una revisión del PNIEC inicial y su propuesta de revisión.

Cuadro 1. Líneas de ayuda de gestión directa por el IDAE (datos hasta marzo de 2024)

	Ayudas concedidas (M€)	Número de proyectos	Número de convocatorias
Almacenamiento	159	36	2
Hidrógeno	385,82	79	7
Comunidades energéticas y oficinas de transformación comunitaria	91,72	208	5
DUS 5000	424,98	1304	1
MOVES	335,25	315	4
Renovables marinas	146,98	21	1
Geotermia profunda	111,31	11	1
Renocogen	46,76	16	1
Repotenciación y reciclaje	164,15	161	1
Biogás	76,51	81	1
Redes de calor y frío	35,53	23	1
Renovables en Canarias y Baleares	112,95	66	2
TOTAL	2090,96	2321	27

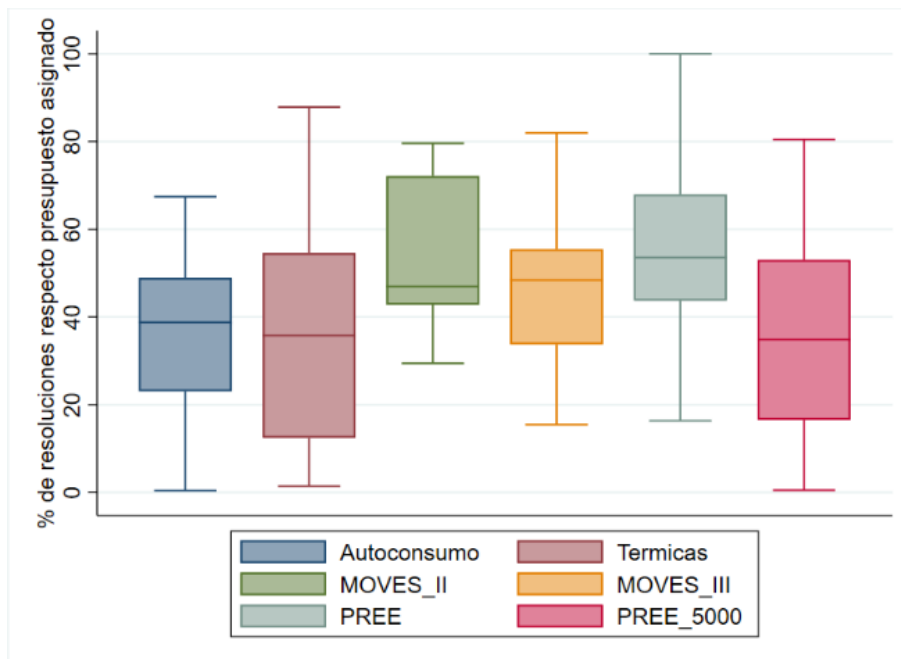
Fuente: IDAE y elaboración propia.

En enero de 2024 el IDAE ha comenzado a publicar en su página web información sobre el grado de ejecución de las ayudas en el marco del PRTR. En particular, ofrece desde entonces información actualizada sobre las ayudas de gestión directa que han sido concedidas, con enlaces a las bases reguladoras de las convocatorias y a la Base de Datos del Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones y Ayudas Públicas. El Cuadro 1 sintetiza la información sobre las ayudas movilizadas por el IDAE en los distintos programas de gestión centralizada, que en marzo de 2024 representan un 58% de los fondos previstos (5.696 M€). Los datos se refieren a las convocatorias ya resueltas hasta marzo de 2024, con su correspondiente volumen de ayudas y proyectos asociados.

En segundo lugar, una parte sustancial de los fondos asignados al IDAE son transferidos por este a las CCAA, que son quienes los gestionan. A diferencia de las ayudas de gestión directa citadas anteriormente, las gestionadas por las CCAA no se conceden mediante un proceso de selección entre potenciales beneficiarios, sino que se asignan mediante prelación temporal entre aquellos solicitantes para los que se ha verificado que cumplen con los requisitos. La distribución inicial de los fondos disponible entre las CCAA sigue un criterio de reparto previamente acordado en

el marco de las Conferencias Sectoriales de Energía. La concesión de fondos y las bases reguladoras de los distintos programas se recogen en el Real Decreto correspondiente. Las ayudas contemplan tres grandes ámbitos de actuación: instalación de autoconsumo renovable y almacenamiento, movilidad (MOVES II y III) y vivienda (PREE y PREE 5000). El IDAE señala que en marzo de 2024 han sido resueltas ayudas correspondientes a un 41,25% del presupuesto asignado (4.236 M€) por parte de las CCAA, con amplia variación entre los distintos programas y entre CCAA. El Gráfico 1 muestra, para cada uno de los programas, la distribución entre CCAA del porcentaje de los fondos disponibles (presupuesto asignado) que ya ha sido concedido a los solicitantes de ayudas. Por ejemplo, en el caso de las ayudas al autoconsumo las CCAA han resuelto ya ayudas que se corresponden con un 38% de los fondos disponibles (en valor mediano). Sin embargo, existen muy notables diferencias entre unas y otras regiones, con algunas CCAA donde prácticamente no se había comenzado a conceder el presupuesto disponible para este programa (caso de Extremadura) frente a otras (caso del País Vasco) donde se habían resuelto ya en marzo de 2024 ayudas correspondientes a más del 60% de los fondos disponibles. Estas grandes diferencias entre CCAA en el grado de agilidad con el que se están resolviendo las ayudas es extensible a otros programas.

Gráfico 1. Distribución entre CCAA del porcentaje de ayudas concedidas en relación con el presupuesto asignado, por modalidades de ayuda (datos hasta marzo de 2024)



Fuente: IDAE y elaboración propia.

Hay tres aspectos sustanciales en lo relativo al diseño y ejecución de las ayudas a la transición que se integran en el PRTR. El primero, que es extensible a muchas de las medidas del Plan, es la falta de criterios claros sobre cuál es la motivación que justifica el reparto de fondos entre los distintos programas de apoyo. Es evidente que la transición energética atañe a múltiples dimensiones y que, en ese sentido, es esperable que deban utilizarse diversos mecanismos de apoyo. La justificación de los PERTEs en su norma de creación (RDL 36/2020) hace referencia genérica a la existencia de un fallo de mercado que puede generar infrainversión “cuando las

*iniciativas privadas no se materializan debido a los riesgos significativos y a la necesaria colaboración público-privada que entrañan este tipo de proyectos". Sin embargo, no se conoce que haya habido reflexión sobre en qué medida la intensidad de esos fallos justifica la distribución efectuada del presupuesto entre los distintos programas de apoyo. En ese sentido, la asignación de fondos entre programas debería atender a una evaluación *ex ante* que permitiera minimizar los costes sociales de la descarbonización en función de los objetivos globales asumidos (véase Álvarez *et al*, 2019).*

El segundo aspecto sustancial se refiere al seguimiento de las ayudas que se van concediendo en los distintos programas. La información que, desde comienzos de 2024, muestra el IDAE en su página web es un paso en la buena dirección. Sin embargo, se trata de un paso insuficiente, especialmente en el ámbito de las ayudas que son gestionadas por las CCAA. En ese caso, tan solo se ofrece información sobre el presupuesto asignado a las mismas (reparto inicial y total tras las ampliaciones posteriores), las solicitudes recibidas y el ritmo de ejecución del programa (cuantía asignada en resoluciones de concesión) para los grandes conjuntos de programas. La información disponible se refiere, por tanto, a la ejecución presupuestaria de los programas. Por poner un ejemplo: en marzo de 2024 conocemos que un 37,2% del presupuesto asignado a las CCAA para autoconsumo, renovables térmicas y autoconsumo (1.972 M€) ha sido ya resuelto. Sin embargo, no se dispone de información sobre la distribución entre los seis programas de incentivos existentes, ni entre los sujetos afectados (hogares, servicios, administraciones públicas) y las tecnologías asociadas (autoconsumo, almacenamiento, renovables térmicas). Al no haber información distinta a la de ejecución global del presupuesto, tampoco es posible conocer algo tan sencillo como la capacidad instalada (MW) con apoyo en las subvenciones y su desglose, por ejemplo, en términos de generación térmica/eléctrica, sujetos y distribución territorial, por ejemplo.

Esta falta de información se produce a pesar de que de que la tipología de programas y beneficiarios es clara en los Reales Decretos en los que se desarrollan las bases de las convocatorias. En el caso del apoyo al autoconsumo, almacenamiento y térmica, el RD 477/2021 y el RD 377/2022 detallan los seis programas de incentivos con los distintos instrumentos y sujetos afectados, al tiempo que se establecen numerosas obligaciones de reporte de información a las CCAA. En particular, el artículo 7 del RD 477/2021 establece diversas obligaciones dirigidas a garantizar el buen uso de los fondos asignados, mientras que el artículo 8 precisa aquellas dirigidas a garantizar la colaboración de las CCAA ante procedimientos de verificación de la ejecución o gestión del gasto. Ello incluye la obligación de reportar al IDAE información muy detallada de cada expediente de ayuda, contenida en el Anexo IV, que incluye la identificación del destinatario, información específica del programa de incentivos, costes elegibles, tecnología utilizada y potencia instalada, entre otros datos. Hasta este momento, esa información no está disponible, si bien es de suponer que el IDAE ha hecho uso de ella ya que en el Anexo VI se establecen unos hitos y objetivos de aplicación para cada una de las CCAA, en términos de potencia y capacidad de almacenamiento, que deberían haberse cumplido en marzo de 2023.

Esta falta de adecuación entre la prolija información requerida a las CCAA en el despliegue de las ayudas y la ausencia de reporte público es extensible al resto de programas. Por ejemplo, en las conocidas ayudas para la electrificación del parque de vehículos (MOVES III), para las que se

han resuelto ayudas por un 57% del presupuesto asignado a las CCAA (978 M€), pero sobre las que no se ha ofrecido información cuantitativa sobre la compra de vehículos eléctricos efectuada o los puntos de recarga instalados. Ello a pesar, nuevamente, de la inclusión en la norma de desarrollo (RD 266/2021) de un amplio desglose de información a remitir al IDAE por parte de las CCAA, el tipo de vehículo adquirido o la presentación de un vehículo para achatarrar. Lo mismo cabe decir sobre el programa de rehabilitación energética en edificios existentes, para el que también se exige la comunicación de información muy detallada (Anexo V del RD 737/2020).

El último aspecto sustancial que se desea enfatizar es que esa información resulta imprescindible para poder realizar una valoración adecuada sobre el impacto de las ayudas para la transición energética que se están canalizando a través del PRTR. Como se ha indicado, actualmente no es posible siquiera realizar una evaluación *expost* mínima, ya que no hay información disponible sobre la información contenida en los reportes de información de las CCAA al IDAE. De momento, el “éxito” de las ayudas se mide básicamente por el porcentaje de ejecución del presupuesto asignado y el número de proyectos beneficiarios. Se trata de una métrica que resulta claramente insuficiente para evaluar cómo y en qué medida los distintos programas están apoyando en la práctica los objetivos de la transición energética. Por un lado, la información proporcionada por el IDAE debe ser ampliada con un mayor desglose por programas e incluyendo información no monetaria referida a cada programa (potencia instalada, capacidad de almacenamiento, agentes involucrados, tipología de vehículos, puntos de recarga,...). Por otro lado, la abundante información disponible por parte del IDAE, sometida a los procesos de anonimización habituales, debería estar disponible en un formato desglosado (idealmente, microdatos) para su uso por los investigadores, que pueden efectuar análisis rigurosos e independientes sobre la efectividad *expost* de las ayudas concedidas.

Referencias

Álvarez, F., Arnedillo, Ó., Rodríguez, D. y Sanz, J. (2022). Descarbonización a mínimo coste: un análisis de la cartera óptima de instrumentos. FEDEA Policy Paper 2022/02.

Rodríguez, D. (2019). Una valoración del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. FEDEA Estudios sobre la Economía Española 2020/09.

Rodríguez, D. (2023). Sobre la revisión del PNIEC. FEDEA Policy Paper 2023/06.

Políticas públicas y fondos europeos: recursos hídricos y turismo.

Anna Balletbò Puig. Empresaria hotelera. Presidenta de la Fundació Internacional Olof Palme

Jose Luís Bonet Ferrer. Economista. Presidente Cámara de Comercio de España.

Dentro del marco de los trabajos impulsados por FEDEA en 2020, los firmantes de este texto coordinamos la Comisión Sectorial Segunda del Grupo Mixto de Trabajo Covid-19. En aquella ocasión señalamos que en la gestión de la crisis económica derivada de la pandemia había que distinguir tres fases: 1º Supervivencia, 2º Recuperación, y 3º Reconstrucción (Bonet, Balletbó et al., 2020).

Con la perspectiva de haber pasado ya tres años y medio, es oportuno analizar las fases 2ª y 3ª, una vez superada ya plenamente la 1ª fase, aunque el Covid-19 ha dejado secuelas en algunas personas, difíciles de gestionar y que médicamente se consideran crónicas. Consideramos que la fase de Recuperación fue en general acertada; no así la fase de Reconstrucción, debido a alguna desatención en la reconversión del turismo y a la falta de decisiones para asegurar infraestructuras como el aprovisionamiento de recursos hídricos en un país de sequías, y de emergencias menores ya gestionadas. Ha sido un error gravísimo cuyas consecuencias se hacen sentir actualmente y amenazan con una cadena de consecuencias más graves si no se toman decisiones valientes y urgentes.

Señalábamos en el informe mencionado que la Recuperación debía plantearse con una perspectiva a largo plazo, previa reflexión estratégica y las reformas estructurales que requería la economía española.

Destacábamos también la importancia de la colaboración público-privada que, a iniciativa del secretario de Estado de España Global, se desarrolló de manera inmediata y con el soporte de la Cámara de Comercio de España, el Foro de Marcas Renombradas de España, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, la Secretaría de Estado de Comercio, e ICEX España Exportación e Inversiones. La iniciativa privada fue muy activa, como demuestra la celebración en Barcelona de la Cumbre Mundial de Turismo en un momento de recuperación del ánimo empresarial, impulsada por la Fundación INCYDE de las Cámaras de comercio españolas. Se sumaron la Organización Mundial del Turismo, OMT; ONU Turismo, UMWTO; Ayuntamiento de Barcelona; Diputación de Barcelona; Generalitat de Cataluña y Consorcio de la Zona Franca. En el World Summit, intervinieron 150 ponentes internacionales y 800 intervinientes tomaron la palabra en los debates. Acudieron a la cita ministros de turismo de 20 países y secretarios de estado de 40 países. El seguimiento presencial y telemático alcanzó los 14.000 participantes.

Para que las empresas pudieran recuperar su actividad y avanzar en su desarrollo, considerábamos esencial mantener la estabilidad económica, política y social a través del diálogo y el consenso entre las principales fuerzas políticas, económicas y sociales, dentro del marco constitucional, en un pacto nacional para la recuperación y la reconstrucción económica y social de España. Dicho pacto podría alcanzarse aplicando tres principios de navegación política:

- Confianza, especialmente en las empresas que, lideradas por sus empresarios y directivos, aglutinan a trabajadores y stakeholders, y son agentes clave en la dinámica del sistema de economía social de mercado.
- Contundencia: las medidas que se adoptasen debían ser contundentes y coherentes en su planteamiento y ejecución.
- Cooperación: muy en particular, la cooperación público-privada en el desarrollo de la gestión económica pública.

Revisemos a continuación las actuaciones realizadas en términos de Recuperación y Reconstrucción

1. Recuperación

Necesidad de liquidez urgente.

En la fase de recuperación, la Unión Europea y las administraciones españolas actuaron con acierto, facilitando liquidez a las empresas para garantizar los pagos comprometidos. En España se concedieron avales públicos ICO en préstamos bancarios por 100.000 millones de euros. Fue una medida contundente que podía haber resultado excelente si se hubiesen alargado los plazos de amortización de los ICO a 6 años, incluido un tiempo de 2 años de carencia.

Acertada respuesta de la Unión Europea.

Dadas las dificultades financieras de las Haciendas Públicas españolas y la solidaridad propia de la integración española en la UE, se hizo necesario un apoyo sustantivo de la Unión Europea. Tanto el Banco Central Europeo como la propia Comisión Europea dieron muestras contundentes actuando en la buena dirección. Especialmente interesante fue incorporar en los Fondos de Recuperación la existencia de transferencias que se financiaron con la mutualización de la deuda de la UE. España obtuvo 77.340 millones, con el compromiso de presentar planes alineados de interés comunitario: sostenibilidad, digitalización, infraestructuras, sanidad y aceptando que la inversión fuera supervisada. El 4 de junio de 2020, el BCE remató su apoyo y anunció otros 600.000 millones de euros para la compra de deuda de países, que se sumaron a los 750.000 millones de euros aprobados previamente.

Recuperar el Turismo para recuperar la economía española.

Los objetivos de política económica del gobierno español y de las Comunidades Autónomas ante la pandemia debían ser preservar al máximo el tejido productivo empresarial y el empleo y apoyar a las personas en situación de grave vulnerabilidad. La partitura fue buena y estaba en línea con el resto de países europeos, pero se apreciaron retrasos en los tiempos de ejecución, que limitaron la contundencia al aplicarlos.

Se minimizó la carga por pago de impuestos y tributos difiriéndose en el tiempo. Debía haberse mejorado transitoriamente en turismo, hostelería y comercio minorista, reduciendo tipos de IVA, IAE, IBI y Tasa Turística.

En turismo tenía nulo sentido el pago a cuenta del Impuesto de Sociedades basado en el IS del 2019, que había registrado una recaudación récord, dado que se esperaba cerrar el ejercicio 2020 con pérdidas, demorándose años en poder compensar importes a cuenta. La posición fiscal de los intereses de demora, de 3,75%, que cargó Hacienda, debían de haber sido de mercado, o un máximo de 1,50%. Utilizar créditos ICO a 1,50% de interés, para pagar a Hacienda demoras a un 3,75%, fue un despropósito.

Medidas de protección

Se protegió el empleo. Se planteó evitar despidos mediante la posibilidad de autorización de ERTes por razón de fuerza mayor, que diferían las decisiones a un momento futuro. Esta medida funcionó bien, pero debiera haberse dotado de más flexibilidad, mediante ERTes modulables que permitieran una respuesta gradual en función de la reanudación paulatina de la actividad, algo muy necesario en los sectores del turismo, la hostelería y el comercio minorista. En todo caso, en estos sectores había que pensar en llevar los ERTes a bien entrado el ejercicio 2021 como mínimo (De la Fuente, A. et al. (2020)).

Hubo protección a personas en situación de vulnerabilidad, con especial incidencia en el caso de autónomos y pymes, que perdieron gran parte de sus ingresos y en el de las personas que perdieron sus ingresos. Se aplicó el ingreso mínimo vital y las prestaciones por cese de actividad en el caso de autónomos y pymes, pero faltaron medidas para favorecer la reincorporación de los trabajadores. Se facilitaron moratorias de hipotecas aplazando devolución del principal, pero debiendo pagar los intereses. Muchos de quienes habían contraído una hipoteca recientemente no lograron aguantar el peso de intereses del capital prestado (modelo francés).

2. Reconstrucción pendiente

La necesidad de cambios globales de alto impacto en diversos sectores que se venía evidenciando antes del COVID-19 se acentuó dramáticamente con la pandemia. Esa necesidad era obvia en ámbitos de digitalización, cambio climático, aparición de nuevos modelos de negocio y hábitos de compra, distribución más equitativa de la renta y el envejecimiento de la población. Con la irrupción de la necesidad de seguridad sanitaria se activó todo el proceso de cambio. Paradójicamente, el terrible drama humano y empresarial del COVID-19, ofrecía una gran oportunidad sectorial.

El crecimiento turístico español experimentado en los últimos años, en parte debido a la inestabilidad política de nuestros competidores del Mediterráneo, y las métricas utilizadas para su valoración, basadas en el principio de maximizar el volumen de turistas (principalmente extranjeros), no han propiciado el contexto para realizar una reflexión estratégica de calado. El éxito ha impedido reconocer la acumulación de problemas estructurales de fondo e impulsar cambios más ambiciosos para alinearse con los retos sectoriales y globales. El objetivo debiera ser generar un patrón basado en mayor aportación de valor al mercado en los segmentos de mayor rentabilidad socioeconómica, mejor distribución territorial y temporal de sus efectos económicos, mayor y más equitativa contribución social, y menor impacto ambiental cuantificable. Sin olvidar el problema de la sequía, que azota España desde hace años y se ha agravado de forma espectacular en los últimos años. La pandemia ha introducido la necesidad de reflexionar y multiplicar nuestra capacidad económica de adaptación. El turismo en España lleva más de 20 años sin una verdadera hoja de ruta, con una escasa prioridad política, un débil

y desestructurado sistema de gobernanza y, sin embargo, con una base empresarial y numerosos gestores de destinos de primer nivel internacional. Aprovechar esta oportunidad suponía trabajar en un escenario temporal claro, para salir reforzados de la crisis sanitaria.

Todo ello sigue pendiente.

Es preciso reforzar la Secretaría de Estado de Turismo y sus órganos dependientes, incluyendo la transformación de Turespaña, dando entrada al sector privado en la gestión, financiación y toma de decisiones. Dinamizar y convocar periódicamente la conferencia interministerial de turismo para coordinar con otros ministerios las medidas de política turística, el fortalecimiento de la Conferencia Sectorial con las CC.AA. y el Consejo Español de Turismo (CONESTUR), como grandes ámbitos de coordinación de estrategia turística y creación de una delegación de turismo permanente ante la UE.

No se puede demorar el Plan estratégico del sector turístico español. El Plan debiera redefinir los posicionamientos turísticos más deseados en base a elementos diferenciales de oferta, trabajando en minimizar su huella ambiental y maximizar el bienestar de la sociedad local y su seguridad sanitaria, con objetivos basados en indicadores cuantificables de avance y una dotación suficiente.

Como resultado, dicho Plan estratégico debería recoger e impulsar una estrategia completa de:

- a. Renovación/reposicionamiento gradual de los destinos pioneros del litoral, que combine inversión pública en regeneración de espacios públicos.
- b. Digitalización turística de empresas y destinos, que persiga la compra agregada de tecnología, el fomento de un ecosistema de emprendimiento turístico y la innovación en la integración de la cadena de valor.
- c. Gestión e inversión en infraestructuras de alto impacto turístico, con un plan de inversión en intermodalidad turística, que potencie la conexión del AVE con el *hub* de aeropuertos de Madrid y Barcelona y el resto de interconexiones, aéreas y marítimas.
- d. Regulación y control definitivo del fenómeno de las viviendas de uso turístico, con impulso de una normativa común para todas las CC.AA. y la modificación de la Ley de Servicios de la Sociedad de la Información, responsabilizando a las plataformas digitales de hacer cumplir la legalidad vigente.
- e. Reducir la huella ecológica del turismo, con reducción de CO2 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. Incorporar las medidas del Plan de Energía y Clima para instalaciones turísticas.
- f. Potenciación de la imagen social del turismo entre la ciudadanía, destacando la riqueza que aporta y los puestos de trabajo que se benefician.
- g. Evolucionar el sector turístico como un ámbito de igualdad en la incorporación de la mujer. Avanzar en la formación permanente de los profesionales turísticos.
- h. Velar por la aplicación de la Responsabilidad Social Corporativa en las empresas turísticas. Preservar los valores culturales de cada lugar. Recuperar y restaurar monumentos y lugares de interés cultural.

- i. Preservar los ecosistemas naturales de las zonas turísticas. Fomentar la producción y el consumo responsables, en especial del agua. Ampliar la evaluación, formación, y contratación de suministradores. Exigir calidad y elementos de gestión sostenible de las cadenas de suministro, en relación a trazabilidad de los productos utilizados en la industria turística y su reaprovechamiento. Fomentar el consumo de productos naturales y de temporada.
- j. Cuidar el saneamiento y reciclado de residuos. Garantizar el acceso a energía asequible, segura y sostenible. Utilizar transportes basados en energías limpia
- k. Garantizar la accesibilidad a personas con discapacidad. Eliminar barreras físicas
- l. Conseguir mayores recursos de la UE para complementar los recursos estatales, autonómicos, provinciales y municipales en la búsqueda de los objetivos que hemos expuesto. Concienciación de empresas, viajeros y turistas.

Una parte importante de la Recuperación debiera centrarse en la provisión de infraestructuras hídricas y energéticas que, a pesar de ser esenciales para la actividad turística, han estado olvidadas, así como en su gestión eficiente.

3. Hacer los deberes: Gestionar las infraestructuras.

La sequía y la crisis del agua amenaza a todos y de manera muy especial al turismo. No podemos detenerla con mascarillas y aislamiento. Debemos reconstruir a fondo. Promover un PERTE Turístico es de máxima urgencia y la fuente de la transformación a futuro.

Falta de recursos hídricos

La Agencia Catalana del Agua (ACA) se financia a través del canon del agua, en vigor desde el 1 de abril del 2000. Se trata de un tributo ambiental que se aplica en el recibo. La ACA tiene otros ingresos: canon de regulación, canon de ocupación y las tasas asociadas a tramitaciones y gestión administrativa. Estos recursos debieran destinarse a garantizar el buen funcionamiento de las instalaciones del ciclo del agua, la explotación y construcción de estaciones depuradoras u otras infraestructuras hidráulicas, así como a subvenciones para la mejora del abastecimiento y actuaciones de vigilancia, protección y preservación del medio hídrico. Si, debido a la sequía, no podemos asegurar agua para los autóctonos ¿qué haremos con 84 millones de turistas en España, con necesidades estimadas de agua de 150 a 200 litros diarios por persona, que reportaron en 2023 unos ingresos de 186.596 millones de euros?. Ha sido una gran irresponsabilidad en Cataluña destinar el impuesto de saneamiento de la ACA a reducir la deuda de 1.381 millones de euros, de 2018, contraída con la Generalitat, en vez de planificar una reestructuración seria de la deuda y aplicar el impuesto de saneamiento a dotar las dos desaladoras claves ya previstas en Blanes y Cubelles.

En 2009 volvió a llover, llegó la crisis financiera, después llegó el *procés*, y el proyecto de desalinizadoras se quedó en el cajón. Las dos desalinizadoras en la desembocadura de la Tordera (en Blanes) y en Foix (en Cubelles) estaban previstas ya en el Plan de gestión de las cuencas internas Cataluña 2009-2017, impulsado por José Montilla (2006-2010) tras la grave sequía de

2008 y una vez inaugurada la desaladora de El Prat. Si ese plan se hubiera completado, Barcelona y Girona tendrían el agua garantizada desde hace 7 años, pese a la falta de lluvias.

Como un problema lleva a otro, la sequía ha recordado al Gobierno catalán la necesidad de construir las 2 desalinizadoras pendientes y, con ello, ha saltado una nueva alarma, la urgencia de resolver un tema enquistado desde hace 3 lustros. No se puede asegurar el suministro eléctrico a la nueva desaladora de la Tordera en Blanes, porque la red de transporte y suministro eléctrico no está en condiciones de aportar la potencia de 60 megavatios (MW) para su funcionamiento. En verano del 2020 la presión de la plataforma “No a la MAT” (“No a las líneas de muy alta tensión”) de la comarca de la Selva hizo que el entonces presidente de la Generalitat, Quim Torra, natural de Santa Coloma de Farners, apoyase la paralización del ramal Santa Coloma de Farners-Riudarenes de la línea de muy alta tensión Vic-Bescanó promovida por Red Eléctrica y anunciase el estudio de proyectos energéticos alternativos. Casi tres años después, el presidente Pere Aragonés revalidó dicha promesa. Sin embargo, el ramal de alta tensión sigue encallado, sin que se conozca una propuesta de trazado alternativa para esta obra tan necesaria.⁶⁶

4. Conclusión

La pandemia COVID-19 ha generado en nuestro país una crisis sanitaria sin precedentes, con dramáticos efectos en términos sociales y consecuencias muy negativas en el ámbito económico y empresarial. Supuso una fortísima caída del PIB, el cierre de muchas empresas y un aumento de la tasa de paro. La economía española fue más vulnerable que las de otros países al impacto adverso derivado de la crisis producida por la pandemia del Covid-19 debido a nuestra estructura productiva, con preponderancia de pymes y un peso destacado de sectores de turismo, hostelería y comercio minorista que forman una cadena de valor a partir del turismo. Sin embargo, aun siendo el sector más importante de la economía española, el turismo no ha logrado el debido reconocimiento y apoyo por parte de las Administraciones Públicas y algunos sectores sociales. Esta anomalía debe cambiar sustancialmente.

Referencias

Bonet, J. L. y A. Balletbò (coordinadores) y otros. Fedea Policy Papers [Informe de la Comisión sectorial segunda del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19.](#) 2020-16, Madrid.

De la Fuente, A. (2020): Evolución por sectores de la afiliación, el empleo y ciertas prestaciones durante la crisis del COVID. APUNTES Fedea 2020/11.

⁶⁶ <https://elpais.com/espana/catalunya/2024-02-10/la-nueva-desaladora-de-la-tordera-choca-con-la-falta-de-capacidad-electrica.html>
<https://www.elperiodico.com/es/sociedad/20231124/retraso-obras-desaladora-tordera-interes-general-95019512>
<https://www.diaridetarragona.com/costa/la-desalinizadora-cunit-cubelles-necesitara-de-un-deposito-en-calafell-EG15463315>
https://www.vozpopuli.com/economia_y_finanzas/765-desaladoras-espana-solo-funcionan-16-capacidad-plena-sequia.html
<https://www.lahoradigital.com/noticia/37130/opiniones-plurales/en-la-gestion-publica-los-problemas-no-resueltos-generan-nuevos-problemas.aspx>